



Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

Wirtschaft im Wandel

2/2006

22.02.2006, 12. Jahrgang

Ulrich Blum

Editorial

Herbert S. Buscher

Rente mit 67? – ein Kommentar

Peter Haug

Ineffiziente Strukturen in der deutschen
Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der
Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland

Joachim Wilde

Hartz IV: zu wenig aus der Sozialhilfe gelernt

Gerhard Heimpold

Neue Orientierungen für die deutsche
Raumentwicklungspolitik?
– Bericht über einen Workshop im IWH

Brigitte Loose

IWH-Bauumfrage Ostdeutschland zum
Jahresauftakt 2006: etwas stabilere Ertragslage,
Erwartungen weniger pessimistisch

Sophie Wörsdorfer

IWH-Industrienumfrage im Januar 2006



Editorial

Alea jacta est – die Würfel sind geworfen, und sie sind gefallen. Wie der Rückzug der Springer-Gruppe von der Übernahme der Pro7/SAT1-Mediengruppe für den Medienstandort Deutschland, die Unternehmenswerte und schließlich die Beschäftigten zu bewerten ist, das wird die Zukunft, mithin der Wettbewerb, der Unbekanntes hervorbringt, zeigen. Was wissen wir – insbesondere die für die Untersagung Verantwortlichen – über die nun unmögliche alternative Entwicklung? Sind die Gründe für die Untersagung nachzuvollziehen?

Zuerst stellt sich die Frage nach den relevanten Märkten des ausdifferenzierten Medienbereichs: Zu unterscheiden ist die Konkurrenz der Produkte innerhalb eines Mediums, beispielsweise zwischen Unterhaltungs- und Nachrichtensendungen und die Konkurrenz zwischen den Medien, also Fernsehen, Radio, Printmedien und Internet, sowie die (jeweiligen?) Eigentumsverhältnisse und die Kontrollstrukturen, also die Möglichkeiten der Einflußnahme. Außerdem besitzen Medien unterschiedliche, nämlich lokale, nationale oder internationale Verbreitungsgebiete. Wie muß der – relevante – Markt vor diesem Hintergrund zur Rechtfertigung des Übernahmeverbots abgegrenzt werden? In diesem hochkomplexen und sich ständig verändernden System ist nur eines sicher: Der Kunde wählt nicht nur jeden Tag an der Fernbedienung, am Radioknopf oder am Kiosk aus; er entscheidet auch jeden Tag erneut ob er liest, surft oder fernsieht.

Neben der Leistungsseite müssen zudem auch die Vorleistungen analysiert werden: Existiert Marktmacht bei den Anbietern von Film-, Ton- und Schriftmaterial? Da Werbung außerhalb des öffentlich-rechtlichen Fernsehens für die Einnahmen wesentlich ist, entsteht hier Nachfragemacht? Ist diese beständig oder erodiert sie, da hartnäckige Internetnutzer gegenüber klassischer Werbung weitgehend immun sind und moderne Fernseh- und Recorder-Systeme das Ausblenden von Werbung erlauben. Nimmt die Wahlfreiheit durch neue Übertragungssysteme und Dienste, bspw. triple play, zu? Relativiert dies Marktmacht – vor allem im Blick auf die Zukunft?

Wenn man dies alles bedacht hat und – trotzdem – eine den Wettbewerb beschränkende, marktbeherrschende Stellung befürchten muß, dann ist ein klares Verbot zwingend. Liegen aber im Fall Springer/Pro7/SAT1 die zur ökonomischen Abwägung erforderlichen Informationen vor? War die Marktabgrenzung des Bundeskartellamts und der Medienkommission KEK nicht eher klassisch-stationär? Ist der Fernsehwerbemarkt ein hinreichendes Kriterium, wenn man das öffentlich-rechtliche System ex definitione ausblendet, das hier als Wettbewerber auftritt, aber keine auskömmlichen Einnahmen erzielen muß? Hat sich nicht im werbefinanzierten Privatfernsehen längst ein Duopol herausgebildet, das möglicherweise wettbewerblischer agiert als wenn nunmehr – was passieren kann – die Gruppe Pro7/Sat1 filetiert wird?

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob sich eine so deutliche Marktintervention tatsächlich begründen läßt. Aber vielleicht wird es Springer eines Tages dem Kartellamt danken; UMTS erschien im Jahr 2000 auch als attraktive Investition!

*Ulrich Blum
Präsident des IWH*

Kommentar

Rente mit 67?

In der Antike, so wird es überliefert, wurde der Überbringer schlechter Nachrichten nach der Übermittlung getötet. War die Nachricht, das Renteneintrittsalter von derzeit 65 Jahren schrittweise auf 67 Jahre zu erhöhen, eine schlechte Nachricht? Die Antwort ist eindeutig nein. Denn die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bzw. die Erhöhung des Eintrittsalters ist eine richtige und notwendige Entscheidung, will doch die Mehrzahl der Arbeitnehmer auch zukünftig, wenn sie in den Ruhestand wechseln, eine Rente beziehen.

Es ist seit Jahren bekannt, daß die gegenwärtigen sozialen Sicherungssysteme in ihrer derzeitigen Form nicht mehr haltbar sind und deswegen dringend reformiert werden müssen. Ebenfalls liegen seit Jahren die entsprechenden Vorschläge hierfür auf den Tisch – allerdings hatte die Politik lange Zeit nicht den Mut, frühzeitig mit den notwendigen Reformen zu beginnen. Statt dessen hat sie es in der Vergangenheit unterlassen, die Bevölkerung systematisch auf die erforderlichen Veränderungen einzustimmen. Eher das Gegenteil ist der Fall. Mit den vielfältigen Programmen zur Frühverrentung wollte die Politik den Arbeitsmarkt entlasten und die Arbeitslosigkeit „senken“. Hierdurch suggerierte sie der Öffentlichkeit, daß ein früheres Rentenalter nicht nur möglich, sondern auch finanzierbar sei und den Rentenbeziehern eine „ausreichende“ Rente gezahlt werden könne.

Eine zunehmende Anzahl älterer Mitbürger, längere Lebenszeit, unstetigere Erwerbsverläufe, hohe Arbeitslosigkeit und ein nicht unerheblicher Verlust an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen bewirken, daß bereits heute die Beitragszahlungen nicht mehr ausreichen, um die Rentenansprüche zu erfüllen und somit über den Bundeshaushalt steuerfinanzierte Zuschüsse an die Rentenkassen zu leisten sind. Deshalb ist es dringend notwendig, die Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbreitern. Hierbei ist eine Verlängerung der Zeiten der Beitragszahlungen eine Möglichkeit, eine andere ist und wäre die Erhöhung der Beitragssätze – jeweils unter der Voraussetzung, daß das derzeitige Rentenniveau auch zukünftig in etwa gehalten werden soll.

Daß die Rentenbeitragssätze in den kommenden Jahren auf über 20% steigen werden, ist bereits heute bekannt. Unsicher ist nur, um wie viel Prozentpunkte sie noch ansteigen und somit die Erwerbstätigen belasten und die Lohnnebenkosten erhöhen werden. Ein höheres Renteneintrittsalter ist hierbei eine Möglichkeit, die Beitragssätze „moderater“ ansteigen zu lassen.

Bedeutet ein späteres Renteneintrittsalter, so wie Kritiker behaupten, eine Absenkung des Rentenniveaus? Richtig ist, daß für eine bestimmte Rentenhöhe nun länger Einzahlungen zu leisten sind. In dem Sinne handelt es sich um eine Verschlechterung. Richtig ist aber auch, daß ohne Reform das derzeitige Rentenniveau nicht mehr finanzierbar ist und in Folge eine Absenkung des Rentenniveaus eintreten wird.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind kurzfristig nicht zu beeinflussen. Diese Chance wurde von der Politik vertan, indem sie nicht ausreichende Maßnahmen für eine kinderfreundliche Gesellschaft unternommen hat. Darüber heute zu klagen ist müßig – bygones are bygones. Jetzt zählt, nicht über die notwendige Reform zu klagen, sondern konstruktiv daran mitzuwirken, wie systematisch die Beschäftigungsbedingungen für ältere Arbeitnehmer verbessert werden können, damit die „Rahmenbedingungen“ für die Rentenreform in sich schlüssig werden. Verkürzte Ausbildungszeiten in effizienter gestalteten Ausbildungssystemen gehören ebenfalls zum Maßnahmenkatalog, wenn die Betroffenen eine faire Chance haben sollen, 45 Rentenbeitragsjahre erreichen zu können.

Herbert.Buscher@iwh-halle.de

Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland –

– Kurzfassung –

Die kleinteilig strukturierte deutsche Wasserwirtschaft wird von Ökonomen gerne als Beispiel für erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale durch Unternehmenskonzentration angesehen, was sich beispielsweise mit der Ausnutzung von Größenvorteilen (economies of scale) und folglich einer kostengünstigeren Versorgung der Bevölkerung rechtfertigen lasse. Demgegenüber stehen aber die Ergebnisse etlicher empirischer Untersuchungen im Ausland, deren Befunde keine eindeutigen Rückschlüsse auf das Vorhandensein von Größenvorteilen in der öffentlichen Wasserversorgung zulassen. Eine aktuelle Untersuchung des IWH für die ostdeutsche Wasserwirtschaft liefert nun Ergebnisse einer Effizienzanalyse für deutsche Wasserversorger. Zu diesem Zweck wurde eine Data-Envelope-Analyse (DEA) durchgeführt, wobei hier das Hauptaugenmerk auf der Abhängigkeit der sog. Skaleneffizienz von der Unternehmensgröße lag. Zur Absicherung der Ergebnisse wurden außerdem die Parameter einer aggregierten Produktionsfunktion der Wasserversorger mittels Regres-

sionsanalyse geschätzt und daraus Rückschlüsse auf die Skalenelastizität gezogen. Die Ergebnisse der Data Envelopment Analyse legen nahe, daß nur sehr kleine Wasserversorger (jährliche Wasserabgabe < 0,5 Mio. m³) mit Effizienzgewinnen durch Unternehmenszusammenschlüsse oder andere Formen der Ausweitung der Wasserabgabemenge rechnen können. Die Schätzergebnisse der aggregierten Produktionsfunktion bestätigten die Hypothese vom Vorliegen von signifikanten Größenvorteilen in der ostdeutschen Wasserversorgung ebenfalls nicht. Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst kostengünstigen Versorgung der Bevölkerung durch Nutzung potentieller Größenvorteile kann zumindest auf der Basis dieser Ergebnisse und in Bezug auf die Trinkwasserversorgung nur eine flexiblere Handhabung, nicht jedoch eine Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips der kommunalen Wirtschaftstätigkeit befürwortet werden.

Peter Haug (Seite 42)

Hartz IV: zu wenig aus der Sozialhilfe gelernt

– Kurzfassung –

Die Hartz IV-Reform beinhaltet wesentliche Verbesserungen im System der sozialen Grundsicherung für Langzeitarbeitslose. Deshalb war mit der Reform die Erwartung verbunden, daß Empfängerzahlen und Ausgaben zurückgehen würden. Statt dessen kam es jedoch zu einem Anstieg. Folglich ist zu vermuten, daß die Reform Mängel aufweist und Probleme, die für die bisherige Sozialhilfe für Erwerbsfähige nachgewiesen wurden, nicht adäquat gelöst hat. Um diese Vermutung zu überprüfen, wird zunächst das Arbeitslosengeld II systematisch mit der bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige verglichen. Neben positiv zu bewertenden Veränderungen kann die Streichung des Unterhaltsrückgriffs auf die Eltern erwachsener Kinder ebenso zu einem Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben wie die Anhebung der allgemeinen Vermögensfreibeträge, die nicht für die Altersvorsorge bestimmt sind. Schließlich beinhaltet die Umsetzung der Reform den Verzicht

auf eine ganzheitliche Betreuung der Betroffenen, von dem ebenfalls negative Effekte auf die Empfängerzahlen ausgehen. In einem zweiten Schritt werden Faktoren identifiziert, die sich in der Vergangenheit als statistisch signifikant für die Überwindung des Sozialhilfebezugs erwiesen haben. Dabei zeigt sich u. a., daß die Diskussion geeigneter Ausstiegssanreize für die Betroffenen nicht auf finanzielle Aspekte beschränkt werden sollte. Vielmehr ist auch der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Behördenmitarbeitern und den ALG II Empfängern größere Beachtung zu schenken. In diesem Punkt führt die Umsetzung der Reform zu einer Verschlechterung. Außerdem zeigen die empirischen Resultate, daß von einer isolierten Anwendung der 1-Euro-Jobs keine positiven Effekte für die Überwindung des ALG II Bezugs zu erwarten sind.

Joachim Wilde (Seite 50)

Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? – Bericht über einen Workshop im IWH –

– Kurzfassung –

Seit kurzem ist eine intensive Diskussion zur Frage im Gange, ob es bei der Raumentwicklungspolitik, also bei Politikmaßnahmen, mit denen bestimmte Regionen gezielt unterstützt werden, eine Neuorientierung zugunsten wachstumsstarker Regionen geben sollte. Daran schließt sich dann die zweite Frage an, ob und welche Unterstützung künftig die strukturschwachen, peripher gelegenen Regionen erhalten sollten. Die knappen öffentlichen Kassen, der verschärfte Wettbewerb der Regionen in Europa und die veränderten Bedingungen für die öffentliche Daseinsvorsorge in Räumen mit dramatischen Bevölkerungsrückgängen drängen nach Antworten auf die genannten Fragen. Das IWH bearbeitet zusammen mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Münster, und dem Leibniz Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner, im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ein Forschungsprojekt zum Thema „Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung“, das empirische Fundierungen zur Beantwortung der o. g. Fragen liefern soll. In der ersten Phase der Projektbearbeitung fand am 21. Juni 2005 ein Workshop statt, der den politischen Status

quo räumlicher Ausgleichspolitik und eine Bestandsaufnahme vorliegender Forschungsergebnisse zum Gegenstand hatte. Eine stärkere Orientierung auf die wachstumsstarken Räume könnte bedeuten, an dort gegebenen Agglomerationsvorteilen anzuknüpfen bzw. Agglomerationsnachteile zu mildern. Für die Unterstützung von Agglomerationseffekten, denen in modernen regionalökonomischen Theorien große Bedeutung als Entwicklungsdeterminante beigemessen wird, liefert allerdings die empirische Forschung bislang wenig Hinweise, die in konkrete regionalpolitische Maßnahmen umzusetzen wären. Es wurde grundsätzlich von den meisten Referenten und Teilnehmern betont, daß auch bei einer stärkeren Hinwendung zu einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik die strukturschwachen peripheren Räume nicht ihrem Schicksal überlassen werden dürften. Die Zentren müssten Verantwortung für die schwächere Peripherie übernehmen, den schwachen Regionen sollte Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden, und ein Überdenken der Daseinsvorsorge in Räumen mit starkem Bevölkerungsrückgang wird unvermeidlich sein.

Gerhard Heimpold (Seite 60)

IWH-Bauumfrage Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2006: etwas stabilere Ertragslage, Erwartungen weniger pessimistisch

– Kurzfassung –

Aufgrund von Sonderfaktoren, wie Vorzieheffekte infolge der Kürzung der Eigenheimzulage, Restmaßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden und einzelne Großprojekte, wurde die bis 2002 beobachtete steile Abwärtsbewegung der Baunachfrage auch im Jahr 2005 abgebremst. Die Rückgänge waren sowohl im Wohnungsbau als auch im Nichtwohnungsbau mit etwa 6% nahezu so hoch wie im Jahr zuvor. Laut Umfrage des IWH im Dezember 2005 hat diese Entwicklung zu einer Stabilisierung der Ertragslage im Baugewerbe geführt. Die Bau-

unternehmen verharren in weit geringerem Maße als im Jahr zuvor in der Verlustzone. Zugleich ist die Fluktuation innerhalb der Gruppe der Gewinnunternehmen geringer geworden. Für das laufende Jahr 2006 bleiben die befragten Unternehmen zwar in der überwiegenden Mehrheit skeptisch, die erwarteten Einbußen fallen aber mit etwa 2½ Prozent geringer aus als im Jahr zuvor.

Brigitte Loose (Seite 65)

Ineffiziente Strukturen in der deutschen Kommunalwirtschaft? – Das Beispiel der Trinkwasserversorgung in Ostdeutschland –

Ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Wirtschaftstätigkeit ist in Deutschland nach wie vor die Trinkwasserversorgung. Diese wird – ähnlich wie andere netzgebundene Sektoren (Strom, Gas, Telekommunikation, Abwasser oder schienengebundener Verkehr) – üblicherweise von Ökonomen mit Größenvorteilen in der Produktion in Verbindung gebracht: „Bigger“ sei zumindest unter betrieblichen Effizienzgesichtspunkten in diesen Fällen immer „better“. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, daß von dieser Seite in der jüngeren Vergangenheit Forderungen nach einer „Zerschlagung der kleinteiligen Struktur“ in der Wasserwirtschaft insbesondere für Deutschland laut wurden. Beispiele dafür sind das sog. „Ewers-Gutachten“ im Jahr 2001¹ oder der „Briscoe-Report“ der Weltbank von 1995.² Die Deutsche Bank Research vertritt gar die Meinung, daß die Zahl der Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland langfristig von 6 600 auf 100 sinken müsse.³ Ähnliche Ansichten werden mit unterschiedlicher Nuancierung auch in den Dissertationen von Stuchtey (2002),⁴ Egerer (2005)⁵ oder Oelmann (2005)⁶ vertreten. Aber läßt sich eine – womöglich zwangsweise – Konzentration der kommunalen Wasserversorgung in Deutschland – ungeachtet verfassungsrechtlicher Schranken – unter dem Gesichtspunkt einer potentiell kostengünstigeren Versorgung der Bevölke-

rung aufgrund ökonomischer Überlegungen oder empirischer Belege rechtfertigen?

Sauer legte kürzlich eine unabhängige und methodisch anspruchsvolle empirische Untersuchung zur Effizienz deutscher, speziell ländlicher, Wasserversorger vor.⁷ Darin bestätigt er das Vorliegen von Größenvorteilen innerhalb bestimmter Betriebsgrößen.

Internationale empirische Studien z. B. für die USA, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan oder Korea liefern sehr heterogene Ergebnisse und lassen bezüglich der Existenz erheblicher Größenvorteile in der Wasserwirtschaft keinen eindeutigen Schluß zu.⁸ Nicht bestätigt wurde die Hypothese steigender Skalenerträge für Österreich⁹ und die Niederlande.¹⁰

Die Resultate für andere Länder lassen sich allerdings aufgrund länderspezifischer Charakteristika der Wasserwirtschaft nur bedingt auf Deutschland übertragen. Deshalb wurde vom IWH eine eigene Studie durchgeführt, um das Vorliegen von Größenvorteilen speziell für Ostdeutschland zu überprüfen. Das zentrale Ergebnis sei hier bereits vorweggenommen: Die Hypothese vom Vorhandensein von Größenvorteilen in der Trinkwasserversorgung konnte lediglich für kleine Wasserversorger bestätigt werden, wobei die Grenze deutlich unter der von Sauer ermittelten kostenminimalen Unternehmensgröße liegt.

¹ EWERS, H.-J. et al.: Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wasserversorgung. Endbericht zum BMWi-Forschungsvorhaben 11/00. Berlin 2001.

² BRISCOE, J.: Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland: Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer, gwf Wasser/Abwasser 136 (8), 1995, S. 422-432.

³ DEUTSCHE BANK RESEARCH: Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung, Aktuelle Themen 176 vom 25.8.2000.

⁴ STUCHTEY, B.: Wettbewerb auf dem Markt für leitungsgebundene Trinkwasserversorgung – Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden 2002.

⁵ EGERER, M.: Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung – Eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 22. München 2005.

⁶ OELMANN, M.: Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft. Köln 2005.

⁷ SAUER, J.: Strukturelle Ineffizienz im Wassersektor – Eine empirische Analyse. Schmollers Jahrbuch Band 125, Heft 3, 2005, S. 369-403.

⁸ Vgl. hierzu die Übersicht bei STUCHTEY, B., a. a. O., S. 39-40 und SAUER, J.: a. a. O., S. 383-386.

⁹ PUWEIN, W. et al.: Nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen – Institutionelle und ökonomische Voraussetzungen. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Wien 2002.

¹⁰ DIJKGRAAF, E.; DE JONG, R.: Efficiency of Water Services under Different Regulatory Regimes: The United Kingdom and The Netherlands. Paper presented at the World Congress of Environmental and Resource Economists. Venedig 1998.

Sicht der Theorie: Keine eindeutige Aussage zu Größenvorteilen in der Wasserwirtschaft möglich

Für das weitere Vorgehen ist es zunächst nötig, den insbesondere in der öffentlichen Diskussion häufig mißverständlich verwendeten Begriff der Größenvorteile etwas näher zu präzisieren. Größenvorteile werden gemäß der volks- und betriebswirtschaftlichen Literatur als eine wesentliche Ursache für mit steigender Ausbringungsmenge sinkende Stückkosten angesehen. Allerdings muß hier zwischen der kurzfristigen und der langfristigen Perspektive unterschieden werden, je nachdem, ob sinkende Durchschnittskosten auf *Fixkostendegression* (kurzfristige Kosten) oder *steigende Skalenerträge* (langfristige Kosten) zurückzuführen sind. Letztere liegen gemäß der ökonomischen Literatur dann vor, wenn bei einem einprozentigen Anstieg aller eingesetzten Inputs der Output um mehr als 1% ansteigt.¹¹ Fixkostendegression bedeutet, daß sich die (kurzfristig) produktionsmengenunabhängigen Kosten bei steigender Produktionsmenge auf mehr Einheiten des Endprodukts verteilen. Das führt wiederum zu sinkenden Stückkosten und kann eigentlich in allen Wirtschaftsbereichen in unterschiedlichem Maße beobachtet werden. Für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sind vor allem die Skalenerträge relevant.

Ferner muß bei der Trinkwasserversorgung zwischen *Erzeugung* (Wassergewinnung, -aufbereitung, -speicherung) und *Verteilung* unterschieden werden. Steigende Skalenerträge werden für den Wassersektor primär für die Verteilung (Leitungsnetz) vermutet. Als Begründung wird beispielsweise die aus der Ingenieurtechnik stammende sog. „Zwei-Drittel-Regel“ angeführt, d. h., die Erhöhung um eine Kapazitätseinheit schlägt nur mit 2/3 der Materialkosten zu Buche.¹² Unbestritten ist dabei, daß ein gegebenes Versorgungsgebiet um so kostengünstiger pro Kundenanschluß zu versorgen ist, je größer die Haushalts-/Unternehmensdichte ist („*economies of density*“). Wird allerdings das Ver-

sorgungsgebiet (bzw. das bestehende Leitungsnetz) ausgeweitet, so stehen der Realisierung von Größenvorteilen aufgrund der hohen Transportkosten Entfernungsnachteile („*diseconomies of distance*“) gegenüber. Dies betrifft z. B. die Übernahme der Versorgung von dünner besiedelten Gebieten. Zwar können hier durch die größere Kundenzahl *economies of density* realisiert werden, doch sind zur Anbindung dieser Gebiete an das Netz des größeren Versorgers erhebliche Investitionen in zusätzliche Fernleitungen erforderlich, die diese Effizienzgewinne möglicherweise wieder zunichte machen.

Zu unterscheiden ist ferner zwischen der Größe bzw. flächigen Ausdehnung eines Leitungsnetzes und der optimalen Unternehmensgröße. Es kann durchaus effizienter sein, daß ein Wasserversorgungsunternehmen mehrere isolierte Einzelnetze¹³ betreibt. Allerdings stehen bei zunehmender Unternehmensgröße den möglichen Effizienzgewinnen steigende Transaktionskosten in Form von Koordinations- und Überwachungskosten gegenüber. Alles in allem kann daher ex ante nicht unbedingt von steigenden Skalenerträgen in der Wasserwirtschaft ausgegangen werden.

Eine weitere mögliche Ursache für sinkende (langfristige) Durchschnittskosten in der Wasserversorgung sind Verbundvorteile (*economies of scope*), beispielsweise aufgrund des kombinierten Angebots von Wasser, Abwasser und ggf. anderen netzgebundenen Leistungen durch ein Unternehmen. Die Auswirkungen der Verbundvorteile sollen an dieser Stelle aber vernachlässigt werden.

Konzeption des „IWH-Wasser-Surveys 2004“

Um – unter anderem – der Frage nach dem Vorhandensein eventueller Größenvorteile in der deutschen Trinkwasserversorgung nachzugehen, wurde vom IWH im Zeitraum Oktober 2004 bis April 2005 eine schriftliche Befragung bei den ostdeutschen Wasserversorgern durchgeführt. Dazu wurden 275 der insgesamt 530 Wasserversorgungsunternehmen angeschrieben. Sämtliche Wasserversorger in privater Rechtsform (GmbH und AG)

¹¹ Analog lassen sich so auch abnehmende oder konstante Skalenerträge definieren.

¹² Konkret macht sich diese „Daumenregel“ für das Wasserleitungsnetz dadurch bemerkbar, daß die Baukosten pro Kubikmeter Rohrvolumen (bei ceteris paribus gleicher Rohrlänge) mit steigendem Rohrdurchmesser sinken.

¹³ Die Netze der Wasserversorger in Deutschland sind üblicherweise durch ihre „Insellage“ gekennzeichnet. Verbundnetze existieren, zumindest bei der Verteilung an Letztverbraucher, nur in Ansätzen.

Tabelle 1:

Deskriptive statistische Kennziffern für ausgewählte Erhebungsdaten des IWH-Wasser-Surveys 2004

Größe	Anzahl verwertbare Antworten	Mittelwert	Median	Standard- abweichung	Schiefe
Nutzbare Gesamtwasserabgabe (Mio. m ³)	42	1,86	0,97	3,273	4,336
Versorgungsgebiet (km ²)	42	267,00	243,00	196,96	0,519
Versorgte Einwohner (1 000)	43	39,835	29,17	55,617	3,672
Kundenanschlüsse (1 000)	38	7,188	6,46	4,965	0,584
Beschäftigte Trinkwassersparte	38	24,83	15,00	39,158	4,109
Nettosachanlagevermögen Trinkwassersparte (Mio. Euro)	37	24,39	14,32	33,686	3,441
Vorleistungen (Mio. Euro)	39	1,80	1,11	3,019	4,438
Anteil Fernwasser am Wasser- aufkommen (%)	42	47,38	43,00	43,878	0,103

Quelle: IWH-Wasser-Survey 2004.

sowie nahezu sämtliche Zweckverbände (öffentlich-rechtliche Rechtsform) erhielten einen standardisierten Fragebogen.¹⁴ Bezugsjahr für die erhobenen technischen wie kaufmännischen Daten war das Jahr 2002.

Für die Beschränkung auf Ostdeutschland (ohne Berlin) hatten neben der Reduzierung des erhebungstechnischen Aufwands¹⁵ auch die deutlich drängenderen Finanzprobleme ostdeutscher Kommunen gesprochen, was dort einen größeren Nutzen eventueller Effizienzgewinne durch Reorgani-

sation der Strukturen im kommunalen Wassersektor erwarten läßt. Eine getrennte Behandlung von ostdeutschen und westdeutschen Unternehmen legten sowohl die unterschiedliche Unternehmensvergangenheit (Rekommunalisierung der Wasserversorgung aus den ehemaligen DDR-Großkombinaten zur Wasserver- und Abwasserentsorgung) als auch die erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen Wasserversorgern in Ost- und Westdeutschland nahe. Die Zahl von insgesamt 530 Wasserversorgern in Ostdeutschland (von rund 6 500 Wasserversorgern in ganz Deutschland) zeigt beispielsweise, daß der Wassermarkt in Ostdeutschland deutlich weniger fragmentiert als in Westdeutschland ist. Eine gemeinsame und undifferenzierte Analyse von ost- und westdeutschen Wasserversorgern in einer Stichprobe wie in Sauer's Untersuchung erscheint daher zumindest problematisch.

Die Erhebung lieferte 43 zurückgesandte Fragebögen, davon neun GmbHs und 34 Zweckverbände, was einer Rücklaufquote von 15,64% entspricht. Der Grad der Vollständigkeit der ausgefüllten Fragen war dabei sehr unterschiedlich. Tabelle 1 enthält einige wesentliche deskriptive Kennziffern der Stichprobe. Ermittelt wurden auch bei Querverbundunternehmen nur die Angaben für den Trinkwasserbereich.

Die Aussagefähigkeit der Stichprobe ist in gewisser Weise begrenzt, denn aufgrund fehlender

¹⁴ Auf eine Befragung der Regie- und Eigenbetriebe zur Wasserversorgung, die tendenziell eher in kleineren Gemeinden anzutreffen sind, wurde verzichtet. Ausschlaggebend dafür waren sowohl die für diese Kategorie teilweise nicht verfügbaren Adressen als auch (im nachhinein nicht unbedingt berechtigte) Zweifel hinsichtlich der Verfügbarkeit der benötigten Daten bei diesen Betrieben.

¹⁵ Abgesehen vom „Jahrbuch Gas und Wasser“ des Bundesverbandes der Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) respektive des Deutschen Verbandes des Gas- und Wasserfachs (DVGW) existiert für Deutschland keine umfassende Adressenliste für Wasserversorgungsunternehmen. Siehe dazu BGW; DVGW: Jahrbuch Gas und Wasser 2004. München 2004. Besagte Adreßdatenbank beschränkt sich allerdings auf 1 180 der insgesamt rund 6 500 Wasserversorgungsunternehmen (inklusive Fernwasserversorgungsunternehmen und Weiterverteiler), davon 157 für Ostdeutschland. Nach Abzug der Fernwasserversorger und der ausschließlich als Weiterverteiler tätigen Unternehmen verblieben damit 138, vorwiegend Mitgliedsunternehmen. Für das IWH war es allerdings wichtig, auch Nichtverbandsmitglieder zu befragen.

Kooperationsbereitschaft sind keine Wasserversorgungsunternehmen mit privater Mehrheitsbeteiligung enthalten.

Insgesamt aber kann die Repräsentativität der Stichprobe für Ostdeutschland zumindest hinsichtlich der Unternehmensgröße (gemessen anhand der Gesamtwasserabgabe) im Vergleich etwa zur Datenbank des Bundesverbandes des Gas- und Wasserfachs (BGW) vermutlich als besser bezeichnet werden. Darauf deuten zumindest ein Vergleich der Mittelwerte der Gesamtwasserabgabe pro Unternehmen in Tabelle 2¹⁶ sowie die Tatsache hin, daß in der BGW-Datenbank größere Unternehmen überrepräsentiert sind. Die Tabelle zeigt außerdem, daß die durchschnittliche Unternehmensgröße in der Sauer'schen Erhebung etwas geringer als die in der IWH-Erhebung ausfällt.

Tabelle 2:
Repräsentativität der IWH-Stichprobe bezüglich der durchschnittlichen Gesamtwasserabgabe ostdeutscher Wasserversorger

Bezugsjahr	2001	2001	2002	2002 ^a
Quelle	Statistisches Bundesamt	Sauer ^b	IWH-Wasser-Survey 2004	BGW-Datenbank
Mittelwert (Mio. m ³)	1,1	1,23	1,86	3,27
Beobachtungen	530 ^c	47 ^c	42 ^c	138 ^c

^a Teilweise 2001. – ^b Stichprobe enthält 32 Wasserversorger aus West- und 15 aus Ostdeutschland. – ^c Enthalten sind nur Wasserversorger mit Wasserabgabe an Endverbraucher.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Fachserie 19, Reihe 2.1. Wiesbaden 2003; BGW; DVGW 2004, a. a. O.; Sauer, a. a. O.; IWH-Wasser-Survey 2004; Berechnungen des IWH.

¹⁶ Eine Aufgliederung der Wasserversorgungsunternehmen nach Größenklassen für die einzelnen Bundesländer respektive Ostdeutschland war der entsprechenden Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes nicht zu entnehmen. In einigen Untersuchungen zur deutschen Wasserwirtschaft wird Repräsentativität mit der Befragung hauptsächlich der Unternehmen gleichgesetzt, die einen möglichst großen Teil der Bevölkerung versorgen. Diese Konzeption von Repräsentativität findet sich beispielsweise in der „BGW-Wasserstatistik“ oder in RÖDL&PARTNER: Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (EffWB) wieder. Abschlußbericht für das Erhebungsjahr 2000. Nürnberg 2003.

Grundsätzliche Überlegungen zur Methodik: Produktions- oder Kostenfunktion maßgeblich für den empirischen Nachweis von Größenvorteilen in der Wasserwirtschaft?

Zur empirischen Ermittlung von Skalenerträgen kann grundsätzlich auf eine Analyse der Produktions- oder der Kostenfunktion zurückgegriffen werden. Diese Untersuchung konzentriert sich auf eine ökonometrische Schätzung der Parameter der Produktionsfunktion ergänzt durch eine Data-Envelope-Analyse (DEA). Für dieses Vorgehen spricht, daß das mutmaßliche Endogenitätsproblem bei direkter Schätzung einer Produktionsfunktion durch eine Schätzung der Kostenfunktion nur unzureichend umgangen würde und vor allem, daß nahezu unlösbare praktische Probleme bei der Operationalisierung der Kapitalkosten auftreten.

Die in der empirischen ökonomischen Literatur derzeit am weitesten verbreitete Vorgehensweise zur Ermittlung von Skaleneffekten beinhaltet die ökonometrische Schätzung der Parameter einer Kostenfunktion der Unternehmen. Die Kostenfunktion wird dabei unter der Annahme der Kostenminimierung aus der Produktionsfunktion abgeleitet. Aufgrund der unter bestimmten Bedingungen gegebenen sog. *Dualität von Produktions- und Kostenfunktion* lassen sich daher aus den Schätzergebnissen für die Parameter der Kostenfunktion Rückschlüsse auf die Parameter der zugrundeliegenden Produktionstechnologie ziehen, insbesondere auf die *Skalenelastizitäten*.¹⁷

Begründet wird diese Vorgehensweise meistens mit dem *Endogenitätsproblem* der abhängigen Variablen bei einer direkten Schätzung der Produktionsfunktion: Die Produktionsfaktoren (i. d. R. Arbeit und (Real-)Kapital) seien für die Unternehmen keine exogenen Variablen. Vielmehr würde sich die Faktoreinsatzmenge vor allem nach der Outputmenge und den jeweiligen Faktorpreisen richten. Sind Output und Faktorpreise exogene Variablen, so sind die ökonometrischen Schätzergeb-

¹⁷ Die Skalenelastizität gibt die relative Zunahme des Outputs infolge einer 1%-tigen Erhöhung der Einsatzmenge aller Inputfaktoren an. Eine Skalenelastizität größer als 1 bedeutet daher steigende Skalenerträge. Zum Thema Dualität sei auf die Fortgeschrittenenliteratur zur Mikroökonomie verwiesen, wie z. B. VARIAN, H.: Mikroökonomie. München, Wien 1994, S. 82 ff.

nisse der aus der Produktionsfunktion abgeleiteten Kostenfunktion (die die Kosten als eine Funktion primär des Outputs und der Faktorpreise abbildet) zuverlässiger als bei direkter Schätzung der Produktionsfunktion. Üblicherweise werden noch unter Anwendung von Shepards Lemma¹⁸ die bedingten Nachfragefunktionen für die einzelnen Produktionsfaktoren bzw. deren Faktoranteilsgleichungen abgeleitet und als simultan zu schätzendes Regressionsgleichungssystem behandelt.

Das Endogenitätsproblem bei der direkten Schätzung der Parameter einer Produktionsfunktion ist zwar durchaus relevant, doch wird es gerade für den Trinkwasserbereich durch die indirekte Schätzung über die Kostenfunktion nur unzureichend gelöst. Dafür sprechen sowohl grundsätzliche als auch praktische Probleme.

Exogenität von Output und Faktorpreisen kann nur unter sehr restriktiven Annahmen unterstellt werden. Ein für das Unternehmen gegebener Output kann realistischerweise z. B. dann unterstellt werden, wenn eine Regulierungsbehörde den Produktpreis festsetzt, so daß das Unternehmen die Höhe der Nachfrage und damit den Output nicht beeinflussen kann. Diese Situation ist aber für die deutsche Wasserversorgung nicht gegeben, da hier die Wasserversorger (bzw. die Kommunalvertreter) die Wasserpreise (unter der Nebenbedingung der Kostendeckung) festsetzen und dadurch die Nachfrage beeinflussen. Wie preiselastisch die Wassernachfrage ist, zeigt z. B. der massive Rückgang des Pro-Kopf-Verbrauchs in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung, als die Wasserpreise von faktisch null auf kostendeckendes Niveau angehoben wurden.

Exogen sind die Faktorpreise für das Unternehmen nur dann, wenn auf den Faktormärkten Wettbewerb herrscht. Es ist allerdings nicht einsichtig, warum kommunale Unternehmen im allgemeinen und kommunale Wasserversorger im besonderen gerade in wirtschaftlich schwächeren Regionen nicht über eine erhebliche lokale Nachfragemacht auf den Märkten für Arbeit, Kapital und fremdbezogenen Leistungen verfügen sollten. Vermeint-

liche Kostenvorteile größerer Unternehmen könnten dann auch das Resultat niedrigerer Bezugspreise infolge von Ausnutzung der Nachfragemacht sein. Daß Faktorpreise gerade bei kommunalen Unternehmen häufig durch die unterschiedliche Verfügbarkeit staatlicher Fördermittel (die wiederum von der Verhandlungsmacht bzw. der „Klagefähigkeit“ der verantwortlichen Kommunalpolitiker abhängt) verzerrt werden, kommt noch hinzu. Diese Auflistung macht deutlich, daß man bei der empirischen Untersuchung der Wasserwirtschaft Endogenitätsprobleme bzw. die Tatsache, daß in einer Volkswirtschaft „alles mit allem zusammenhängt“, kaum wirkungsvoll umgehen kann.

Schwerwiegender für die empirische Analyse ist allerdings, daß die Autoren der Studien, die zur Schätzung von Skaleneffekten die Kostenfunktion verwenden, meistens mit erheblichen praktischen Problemen bei der Operationalisierung der Faktorpreise konfrontiert sind. Während Löhne, Chemikalien- oder Energiepreise noch vergleichsweise einfach zu ermitteln sind, ergeben sich bei den Kapitalnutzungskosten beträchtliche Schwierigkeiten, die insbesondere bei einer Querschnittsanalyse kaum zu handhaben sind. Eine öfters praktizierte Lösung besteht darin, die Kapitalkosten als fix zu unterstellen und die Kostenanalyse auf die vermeintlich variablen Betriebskosten zu beschränken. In der Studie von Sauer werden z. B. Löhne, Energie- und Chemikalienkosten gewählt. Eine zumindest für Ostdeutschland besonders relevante variable Kostenposition, nämlich die Kosten des Fremdwasserbezugs, wird demnach vernachlässigt. Kapitalkosten tauchen in der zu schätzenden Kostenfunktion bzw. den abgeleiteten Inputnachfragefunktionen nur als Fixkosten, d. h. idealerweise als geeignete Approximation des Werts des vorhandenen Kapitalstocks auf. In den entsprechenden Studien (z. B. der von Sauer) werden dafür Näherungsgrößen wie z. B. die Rohrnetzlänge, die Zahl der Kundenanschlüsse oder das Eigenkapital verwendet. Diese Indikatoren bilden aber entweder nicht den ganzen Kapitalstock ab (es fehlen die Erzeugungskapazitäten und qualitative Unterschiede des Realkapitalbestands sind nicht meßbar), oder sie stehen in keinem erkennbaren Zusammenhang mit dem vorhandenen Sachanlagevermögen, was für die Bilanzposition Eigenkapital zutrifft.

¹⁸ Dieses besagt, daß man die kostenminimierende Faktornachfrage durch Ableitung der Kostenfunktion nach dem jeweiligen Faktorpreis erhält, sofern die Kostenfunktion die Minimalkostenkombination abbildet.

Angesichts des hohen Anteils der Kapitalkosten von ca. 40% (Zinsen und Abschreibungen) an den betrieblichen Gesamtkosten in der Wasserversorgung¹⁹ erscheint ein Verzicht auf eine adäquate Einbeziehung dieser Kosten in die Analyse möglicher Größenvorteile kaum angemessen. Da eine Operationalisierung der Kapitalkosten über eine langfristige Kostenfunktion bei der hier angewandten Querschnittsanalyse nicht realisierbar ist, wird statt dessen eine direkte Schätzung der Skalenelastizität über die Parameter der Produktionsfunktion der Wasserversorger vorgenommen. Um mögliche Verzerrungen durch die oben erwähnten Endogenitätsprobleme zu vermeiden und die Ergebnisse zusätzlich abzusichern, wird außerdem das Verfahren der *Data Envelopment Analyse (DEA)* angewandt. Deren wesentlicher Vorteil als sog. nicht-parametrisches Verfahren besteht darin, daß keine Annahmen bezüglich der zugrundeliegenden Produktionsfunktion getroffen werden müssen. Obwohl eigentlich wünschenswert, war es anhand der Stichprobenergebnisse – wie in den meisten vorliegenden anderen empirischen Untersuchungen auch – nicht möglich, eine getrennte Analyse für Verteilung und Erzeugung durchzuführen.

Für den Kapitalstock des Unternehmens wird als Näherungsmaß der Buchwert des Sachanlagevermögens verwendet. Trotz möglicher Verzerrungen durch steuerliche Abschreibungen oder im Zeitablauf schwankende Anschaffungs- und Herstellungskosten erscheint dies immer noch die geeignetste Maßgröße, um sowohl Qualitäts- als auch Quantitätsunterschiede des Kapitalstocks sowohl für den Verteilungs- als auch den Erzeugungsbereich der Trinkwasserversorgung zu erfassen und vergleichbar zu machen.

Positive Skaleneffekte für ostdeutsche Wasserversorger nur in geringem Umfang nachweisbar

Die DEA liefert mittels Anwendung der Methoden der linearen Programmierung ein relatives Effizienzmaß, das die Effizienz eines Unternehmens im Vergleich zu ähnlichen (den sog. „peers“), in der Stichprobe als effizient eingestuft Unternehmen

¹⁹ Vgl. z. B. REIF, T.: Preiskalkulation privater Wasserversorgungsunternehmen. Bonn 2002, S. 72.

abbildet. Ein besonderer Vorteil dieses Verfahrens liegt dabei in der analytischen Trennung in Effizienzeffekte, die durch Einsparung von Produktionsfaktoren oder Verbesserung der Faktorkombination erreicht werden können (*technische Effizienz*), und Effizienzgewinne oder -verluste, die lediglich auf der Ausnutzung von Skaleneffekten beruhen (*Skaleneffizienz*).²⁰ Für die Fragestellung des Artikels steht die Skaleneffizienz im Vordergrund.

Zur Ermittlung der Skaleneffizienz wurden die Gesamtwasserabgabe als Output sowie die Zahl der Beschäftigten, der aktuelle Restbuchwert des betrieblichen Sachanlagevermögens laut Bilanz und die Ausgaben für Vorleistungen²¹ entsprechend gewählt. Alle Inputgrößen beziehen sich nur auf die Trinkwassersparte des jeweiligen Unternehmens. Diese Modellspezifikation hat unter anderem den Vorteil, daß sie unterschiedliche Outsourcinggrade vergleichbar macht: Stellt beispielsweise ein Wasserversorger von Eigenerzeugung auf Fremdwasserbezug um, so werden eigenes Anlagevermögen und Beschäftigte teilweise durch höhere Ausgaben für Vorleistungen substituiert.

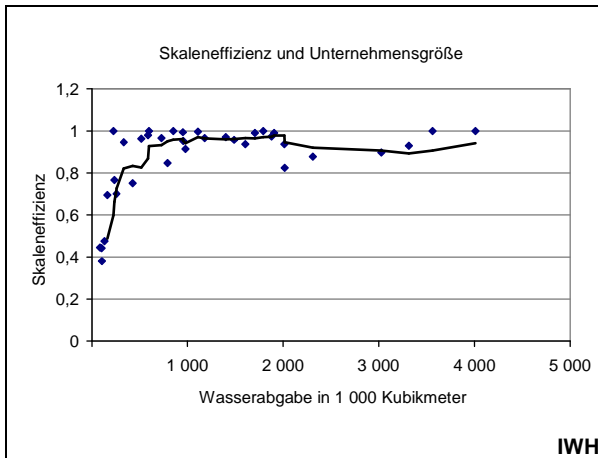
Die Abbildung zeigt die ermittelte relative Skaleneffizienz geordnet nach Betriebsgröße (Gesamtwasserabgabe). Die eingezeichnete Trendlinie (gleitender Durchschnitt) weist darauf hin, daß nur sehr kleine Betriebe (< 0,5 Mio. m³) deutlich skalenineffizient (Skaleneffizienz < 0,8) arbeiten und folglich nur in diesem Bereich maßgebliche Effizienzsteigerungen z. B. durch Unternehmenszusammenschlüsse erwartet werden können.

Die Hypothese, daß in der Wasserversorgung keine steigenden Skalenerträge vorliegen, wurde außerdem durch *Schätzung einer Produktionsfunktion* für die Wasserversorger in der Stichprobe überprüft. Die Schätzfunktion wurde dabei als Cobb-Douglas-Funktion spezifiziert; mit Y (nutzbare jährliche Gesamtwasserabgabe) als Output sowie A (Beschäftigte Trinkwassersparte des Unternehmens), K (Restbuchwert Anlagevermögen

²⁰ Für eine umfassendere Einführung in die Methodik sei beispielsweise auf COELLI, T. J. et al.: An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis. New York 2005 sowie die dort angegebene Literatur verwiesen.

²¹ Diese umfassen die Positionen Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, bezogene Waren und bezogene Leistungen.

Abbildung:
Skaleneffizienz und Unternehmensgröße in der ost-deutschen Wasserwirtschaft



Aus Gründen der besseren grafischen Darstellbarkeit wurden zwei besonders große Versorger nicht abgebildet. Der Befund ändert sich dadurch nicht.

Quellen: IWH-Wasser-Survey 2004; Berechnungen des IWH.

Trinkwassersparte) und V (bezogene Vorleistungen Trinkwassersparte) als Inputs:²²

$$\log Y = \beta_0 + \beta_1 \cdot \log A + \beta_2 \cdot \log K + \beta_3 \cdot \log V.$$

Die Ergebnisse der Schätzung sind in Tabelle 3 enthalten.

Die Funktion weist die erwarteten positiven Vorzeichen der Koeffizienten β_1 bis β_3 auf, die den partiellen Produktionselastizitäten entsprechen. Auffällig ist allerdings die fehlende Signifikanz des Sachanlagevermögens. Dies liegt möglicherweise an der unvermeidlichen hohen paarweisen Korrelation zwischen A, K und V, die hier zu gewissen Multikollinearitätsproblemen führt.

²² Alternativ wurde die Formulierung als Translog-Funktion getestet:

$$\begin{aligned} \log Y = & \beta_0 + \beta_1 \cdot \log A + \beta_2 \cdot \log K + \beta_3 \cdot \log V + \beta_4 \cdot (0,5 \cdot (\log A)^2) \\ & + \beta_5 \cdot (0,5 \cdot (\log K)^2) + \beta_6 \cdot (0,5 \cdot (\log V)^2) + \beta_7 \cdot (\log A \cdot \log K) \\ & + \beta_8 \cdot (\log A \cdot \log V) + \beta_9 \cdot (\log K \cdot \log V) \end{aligned}$$

Diese hat den Vorteil, daß im Gegensatz zur CES- oder Cobb-Douglas-Funktion die Produktions- und Skaleneelastizitäten von Faktoreinsatzmenge- und -kombination abhängig sind. Die errechneten Skaleneelastizitäten nehmen Werte zwischen 0,87 und 1,28 an, bei einem Mittelwert von 1,07. Allerdings konnte die Nullhypothese $\beta_4 = \beta_5 = \beta_6 = \beta_7 = \beta_8 = \beta_9 = 0$ mittels des entsprechenden F-Tests nicht verworfen werden, so daß die Formulierung als Cobb-Douglas-Funktion besser geeignet schien.

Tabelle 3:
Ergebnisse der Kleinste-Quadrate-Schätzung der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion

	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert
Konstante	2,595	1,440	1,801 *
lnA	0,311	0,102	3,050 **
lnK	0,124	0,140	0,889
lnV	0,607	0,125	4,854 ***

ln: natürlicher Logarithmus; * signifikant auf 10% Niveau, ** signifikant auf 5% Niveau, *** signifikant auf 1% Niveau; n = 36, $R^2 = 0,91131$, $R^2_{\text{kor.}} = 0,9030$, Akaike-Krit. = 1,086.

Quellen: IWH-Wasser-Survey 2004; Berechnungen des IWH.

Steigende Skalenerträge würden dann vorliegen, wenn die Skaleneelastizität, die sich hier aus der Summe der Koeffizienten der Schätzgleichung (partielle Produktionselastizitäten) ergibt, größer als 1 wäre. Die Hypothese $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 \leq 1$ wird auf der Basis der Ergebnisse eines t-Tests nicht abgelehnt.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß für die untersuchte Stichprobe keine der angewandten Methoden Hinweise auf das Vorliegen von Größenvorteilen für ostdeutsche Wasserversorger liefert, mit Ausnahme für sehr kleine Wasserversorger.

Bewertung der Ergebnisse

Die empirischen Ergebnisse müssen unter der Einschränkung interpretiert werden, daß den Analysen eine vergleichsweise kleine Stichprobe zugrunde liegt, in der außerdem nur sehr wenige größere Wasserversorger enthalten sind. Das kann die Aussagefähigkeit unter Umständen einschränken. Die Einbeziehung einer hinreichenden Anzahl größerer Wasserversorger könnte die Ergebnisse möglicherweise modifizieren.

Ferner müßte, wie oben bereits erwähnt, ergänzend eine *separate Analyse für die Bereiche Erzeugung* (Wassergewinnung, -aufbereitung und -speicherung) und *Verteilung* vorgenommen werden. Dies wurde in der Erhebung durch getrennte Erfragung der betrieblichen Verteilungs- und Erzeugungskosten zumindest ansatzweise versucht zu berücksichtigen. Allerdings ließen sich aus den Ergebnissen keine eindeutigen Aussagen für den Ko-

stenverlauf pro Kubikmeter in Abhängigkeit von der Abgabemenge ableiten. Zum einen lagen aus der betrieblichen Kostenrechnung für die Trinkwassersparte im Vergleich zu den Jahresabschlußdaten deutlich weniger verwertbare Antworten vor (19 für die Verteilungskosten und 16 für die Erzeugungskosten). Die betriebliche Kostenstellenrechnung befindet sich demnach in vielen – nicht notwendigerweise kleinen – Wasserversorgungsunternehmen noch im Aufbau. Zum anderen kommt hinzu, daß Daten der betrieblichen Kostenrechnung – hier besonders bei der Zurechnung zu einzelnen Kostenstellen – naturgemäß einer noch größeren Gestaltungsfreiheit unterliegen als die Jahresabschlußdaten und folglich nur bedingt zwischen Unternehmen vergleichbar sind.

Konfrontiert mit der empirischen Nicht-Nachweisbarkeit von Skaleneffekten versuchen einige Ökonomen²³ dies mit dem Hinweis auf den jeweiligen Ordnungsrahmen der Wasserwirtschaft zu relativieren. Es bestünde z. B. in den USA aufgrund der Gewinnregulierung der Wasserversorger für diese kein Anreiz zu Kostensenkung. Dieses Argument ist problematisch, da z. B. die separate Analyse der Skaleneffizienz deutlich macht, daß die Realisierung von Größenvorteilen nicht notwendigerweise mit dem sparsameren Einsatz von Produktionsfaktoren oder der Optimierung betrieblicher Prozesse einhergehen muß. Ein Wasserversorgungsunternehmen könnte Kostenminderungen allein durch Ausnutzung von Größenvorteilen bei der Ausweitung der Wasserabgabe realisieren. Fehlende Anreize zur Kostenminimierung sind daher wohl nicht unbedingt eine geeignete Erklärung für empirisch nicht nachweisbare Skalenvorteile in der Wasserwirtschaft.

Fazit: Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit nur bedingt empfehlenswert

Die Untersuchung lieferte Hinweise darauf, daß eine Reduzierung der Zahl der Wasserversorger nur für kleine Unternehmen aus Effizienzgründen zweckmäßig sein könnte, soweit dies aufgrund der örtlichen Rahmenbedingungen möglich ist. Das – von unterschiedlicher Seite vorgebrachte – Bedauern

über die Auflösung der ehemaligen 15 DDR-Großkombinate für Wasser und Abwasser (WAB-Betriebe) läßt sich dadurch nicht rechtfertigen. Daß sehr kleine Wasserversorger von einer Unternehmenskonzentration profitieren dürften, steht allerdings außer Zweifel. Effizienzgewinne sind hier aber weniger für Ostdeutschland als vielmehr für Bundesländer wie Bayern oder Baden-Württemberg zu erwarten. In Bayern existieren insgesamt 2 456 Wasserversorgungsunternehmen (mit Wasserabgabe an Endverbraucher), was fast 40% der entsprechenden Unternehmen in Deutschland ausmacht. Die durchschnittliche Wasserabgabe betrug dort 2001 rund 0,32 Mio. Kubikmeter pro Unternehmen. Ähnliches gilt auch für Baden-Württemberg, das mit seinen 1 233 Wasserversorgungsunternehmen immer noch über weit mehr als doppelt so viele Unternehmen wie ganz Ostdeutschland verfügt.²⁴

Die Realisierung möglicher Effizienzgewinne durch Unternehmenskonzentration in der Kommunalwirtschaft würde allerdings eine weitgehende Lockerung bzw. Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips der kommunalen Wirtschaftstätigkeit erfordern. Von den Vertretern der Kommunalwirtschaft wie dem Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) oder dem Deutschen Städtetag wird dies mehr oder weniger offensiv gefordert.²⁵ Insbesondere für große kommunale Energieversorger ist in der Praxis das aus Art. 28 II des Grundgesetzes („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) abgeleitete und in den Landesverfassungen bzw. den Gemeindeordnungen der Länder konkretisierte Territorialprinzip der kommunalen Wirtschaftstätigkeit längst Makulatur geworden.

Die Gemeindeordnungen einiger Bundesländer (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) tragen dieser Praxis mit einer Abkehr

²⁴ Zahlen laut STATISTISCHEM BUNDESAMT, a. a. O., S. 15.

²⁵ Dagegen stehen – laut Tomerius – der Deutsche Landkreistag der Gemeindewirtschaft „kritisch“ und der Deutsche Städte- und Gemeindebund „verhalten“ gegenüber. Vgl. TOMERIUS, S.: Örtliche und überörtliche wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, netWORKS-Papers Nr. 6. Berlin 2004, S. 6 f. Dies spricht für die Vermutung, daß eine räumliche Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit vor allem den großen Städten und ihren Versorgungsbetrieben nutzen dürfte.

²³ So z. B. STUCHTEY, B., a. a. O., S. 44.

vom strengen Territorialprinzip Rechnung und lassen mittlerweile eine mit der benachbarten Kommune abgestimmte Betätigung im Nachbargebiet zu.

Die Kommunen können im übrigen Effizienzgewinne durchaus über die bestehenden Möglichkeiten zur interkommunalen Kooperation (z. B. Bildung von Zweckverbänden) realisieren. Daher

kann auf der Basis der vorliegenden Untersuchungsergebnisse – zumindest für die Trinkwasserversorgung – jenseits einer gewissen Flexibilisierung eine weitere Aufweichung des Örtlichkeitsprinzips der kommunalen Wirtschaftstätigkeit nicht befürwortet werden.

Peter.Haug@iwh-halle.de

Hartz IV: zu wenig aus der Sozialhilfe gelernt*

Die Hartz IV-Reform ist eine weitreichende, strukturelle Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems für Langzeitarbeitslose, deren Kern in der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen sozialen Grundsicherung²⁶ besteht. Unter institutionellen Gesichtspunkten erfüllt diese Reform viele Forderungen, die in der Vergangenheit von Wissenschaft und Politik erhoben wurden.

So war die bisherige Arbeitslosenhilfe ein unsystematisches Element: Einerseits wurde sie steuerfinanziert, andererseits hingen aber Anspruchsgrundlage und Leistungshöhe von vorherigen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ab. Demgegenüber ist das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) eine steuerfinanzierte Transferzahlung, deren materielle Ausgestaltung im wesentlichen der bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige entspricht. Weiterhin beendet die Reform das Nebeneinander verschiedener Systeme und trägt so insbesondere dazu bei, daß die Betreuung zu Fragen des Arbeitsmarktes aus einer Hand und mit uneingeschränktem Zugriff auf alle Förderinstrumente erfolgen kann. Schließlich führt die Reduktion der Leistungen auf das bisherige Sozialhilfenniveau dazu, daß sich gegenüber der Arbeitslosenhilfe die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhöhen.

Insbesondere die beiden letztgenannten Punkte ließen erwarten, daß sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen verringern und es zu einer Einsparung für die öffentlichen Haushalte kommen würde. Das Gegenteil jedoch ist der Fall: Während Ende 2004 noch 4,9 Mio. Kinder und Personen im erwerbsfähigen Alter Sozial- und/oder Arbeitslosenhilfe bezogen, erhielten im Oktober 2005 6,7 Mio. Personen soziale Grundsicherung. Die Ausgaben werden 2005 um etwa 6,5 Mrd. Euro über denen des Vorjahres liegen.²⁷ Auch wenn dies nicht automatisch der Reform angelastet werden kann, stellt sich die Frage, inwieweit die Hartz IV-Reform Komponenten enthält, die zu diesem Anstieg beigetragen haben.

Als Vergleichsmaßstab für die Beantwortung dieser Frage bietet sich die bisherige Sozialhilfe für Erwerbsfähige an. Zum einen ist sie unter systematischen Gesichtspunkten besser geeignet als die bisherige Arbeitslosenhilfe, da sie wie das ALG II der sozialen Grundsicherung zuzuordnen ist und ein Vergleich somit Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt, die innerhalb des gewollten Systemwechsels möglich sind. Zum anderen liegen für die Sozialhilfe anders als für das ALG II bereits empirisch belastbare Aussagen vor, die für eine Bewertung der Reform genutzt werden können.

Im weiteren werden zunächst die institutionellen Regelungen für das neue ALG II denen der bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige gegenübergestellt, um so Probleme aufzudecken, die sich bereits aus dem Regelwerk selbst ableiten. Der Begriff „institutionell“ wird dabei in einem weiten Sinne verstanden, d. h., es werden sowohl organi-

* Es handelt sich um die gekürzte Fassung eines Papiers, das beim IWH-IAB Workshop „Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsentwicklung“ im November 2005 vorgetragen wurde. Die ausführliche Version wird in dem zugehörigen Tagungsband erscheinen.

²⁶ Unter sozialer Grundsicherung wird eine staatliche Transferleistung verstanden, die mindestens die physische Existenz sichert, nur bei Bedürftigkeit gewährt wird und deren Gewährung und Höhe unabhängig von Vorleistungen sind.

²⁷ KALTENBORN, B.; SCHIWAROV, J.: Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 2/2005.

satorische als auch rechtliche Aspekte untersucht. Anschließend wird geprüft, ob Problemfelder, die bereits bei der empirischen Analyse der Sozialhilfe erkennbar waren, durch die Reform institutionell aufgegriffen wurden oder ob die Reform z. T. sogar zu einer Verschärfung der bekannten Probleme führt. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Analyse der Anreizwirkungen zum Verbleib bzw. zum Ausscheiden aus der sozialen Grundsicherung.

Soziale Grundsicherung durch Hartz IV neu strukturiert

Ein wesentliches Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war die Vermeidung des bisherigen Nebeneinanders bei der Betreuung von Arbeitslosen. Insbesondere sollte die Betreuung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger verbessert und ihnen der volle Zugang zu den Angeboten der Agentur für Arbeit ermöglicht werden. Zu diesem Zweck wurde die durch die bisherige Sozialhilfe geleistete einheitliche Grundsicherung für Alle durch unterschiedliche Programme für Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige ersetzt. Konkret verteilen sich die bisherigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt auf vier Arten der Unterstützung:

- Personen, die erwerbsfähig sind, erhalten das neue *Arbeitslosengeld II*. Als erwerbsfähig gilt, wer unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann.
- Für Angehörige von Erwerbsfähigen, die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft leben und selbst nicht erwerbsfähig sind (z. B. Kinder im schulpflichtigen Alter), ist das ebenfalls neue *Sozialgeld* vorgesehen.
- Personen ab 65 Jahren sowie solche, die mindestens 18 Jahre alt und aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, haben Anspruch auf die *Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*. Diese wurde bereits zum 01. Januar 2003 eingeführt. Sie ist ggf. gegenüber dem Sozialgeld vorrangig.
- Alle übrigen, wie z. B. die Bezieher einer Zeitrente wegen Erwerbsminderung oder längerfristig Erkrankte, erhalten eine modifizierte Form der bisherigen Sozialhilfe.

Im weiteren werden nur die ersten beiden Komponenten betrachtet, da tendenziell nur bei Arbeitsfähigen die Möglichkeit besteht, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Folglich ist nur dieser Personenkreis mit seinen Angehörigen für die Auswertung von Anreizstrukturen etc. von Interesse. Die gesetzlichen Regelungen für ALG II und Sozialgeld sind im Sozialgesetzbuch II enthalten.

Mehr „Fordern“, Vermögensprüfung abgeschwächt

Hinsichtlich der Ziele und grundlegenden Prinzipien dominiert beim ALG II nicht mehr der Fürsorgegedanke, sondern der Grundsatz des „Förderns und Forderns.“ So sind z. B. die Stärkung der Eigenverantwortung und die Unterstützung bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit explizit in der Liste der Aufgaben und Ziele enthalten, und dem „Fordern“ ist ein eigener Paragraph gewidmet, der in seinen Aussagen über die im alten Bundessozialhilfegesetz enthaltenen Forderungen hinausgeht.²⁸ Gleichzeitig wurde die Aufgabe der Sicherung eines Lebens in Würde durch die Sicherung des Lebensunterhalts ersetzt.

Andere grundlegende Eigenschaften hingegen werden unverändert beibehalten. Neben den definitorischen Merkmalen einer Grundsicherung sind dies insbesondere die Gewährung ohne zeitliche Begrenzung und die Einbeziehung von Einkommen und Vermögen aller Mitglieder der sogenannten Bedarfsgemeinschaft bei der Bedürftigkeitsprüfung. Dabei sind nach wie vor fast alle Einkunftsarten zu berücksichtigen. Zu einer Bedarfsgemeinschaft zählen wie bisher Partner und minderjährige Kinder. Weitergehende Unterhaltsansprüche allerdings, z. B. gegenüber nicht in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Eltern und Kindern, bestehen nicht mehr. Insbesondere wird bei alleinlebenden Jugendlichen nicht mehr auf das Einkommen der Eltern zurückgegriffen, so daß ein Auszug der Jugendlichen aus dem Elternhaus finanziell attraktiv sein kann. Dies könnte zum Anstieg der Ausgaben beigetragen haben. Die große Ko-

²⁸ BERLIT, U. D.: Erläuterung zu § 2 SGB II, in: Münder, J. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – Lehr- und Praxiskommentar. Nomos, Baden-Baden 2005, S. 32-41.

alition plant deshalb, für Kinder unter 25 Jahren den Unterhaltsrückgriff wieder einzuführen.

Großzügigere Vermögensanrechnung

Auch die Vermögensanrechnung wurde neu geregelt. Dies betrifft insbesondere die Höhe des zulässigen Barvermögens. Hier profitieren die Empfänger von ALG II davon, daß sich die neuen Vermögensfreibeträge stärker an den bisherigen Regelungen für die Arbeitslosenhilfe als am Sozialhilferecht orientieren. Im Sozialhilferecht standen dem Haushaltsvorstand 1 279 Euro (ab dem 60. Lebensjahr 2 301 Euro) und jedem weiteren Haushaltsmitglied 256 Euro nicht anrechenbares Vermögen zu. Demgegenüber enthält das SGB II folgende Freibeträge:

- Für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft wird ein Grundfreibetrag von mindestens 4 100 Euro berücksichtigt. Dieser Wert erhöht sich für über 20-jährige auf „Anzahl der Lebensjahre \times 200 Euro“, wobei eine Obergrenze von 13 000 Euro gilt, so daß der Betrag nach dem 65. Lebensjahr nicht mehr ansteigt.
- Außerdem gibt es für jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft einen Freibetrag für Anschaffungen in Höhe von 750 Euro.
- Rücklagen für die Altersvorsorge der beiden Partner zählen zum Schonvermögen, soweit sie erst ab dem Renteneintritt verwertet werden können und 200 Euro je Lebensjahr und Person nicht übersteigen (maximal 13 000 Euro je Person).

Hinzu kommen die im Rahmen der „Riester-Rente“ gebildeten Rücklagen, die allerdings auch bei der Sozialhilfe nicht angerechnet wurden. Insgesamt stellen die Regelungen also eine materielle Besserstellung der erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger gegenüber dem alten Sozialhilferecht dar. Insbesondere soll stärker als bisher verhindert werden, daß Rücklagen für die Alterssicherung vollständig aufgezehrt werden müssen. Im Gegenzug steigt allerdings die Zahl der Bezugsberechtigten, was möglicherweise ebenfalls zum Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen hat.

Leistungen weitgehend vergleichbar

Die Art der Leistungen bleibt mit den bisherigen Regelungen vergleichbar: Jeder Bezugsberechtigte

erhält einen festen Barbetrag („Regelsatz“), der ggf. um Mehrbedarfszuschläge erhöht wird, die Kosten für Unterkunft und Heizung, sowie in bestimmten Fällen einmalige Leistungen. Neu hinzu kommt die Übernahme von Mindestbeiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, so daß die Betroffenen in die entsprechenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden. Wurde zuvor Arbeitslosengeld I bezogen, wird außerdem zeitlich befristet ein Zuschlag gezahlt, der im ersten Jahr zwei Drittel der Differenz zur Summe von Arbeitslosen- und Wohngeld beträgt, maximal 160 Euro je Erwachsenen und 60 Euro je Kind, und im zweiten Jahr die Hälfte der Beträge des ersten Jahres.

Die Festlegung und Bemessung der Regelsätze wurde geändert. So wird der Regelsatz nun auf Bundes- statt auf Länderebene festgelegt. Außerdem wurde die Liste derjenigen Bedarfe, für die einmalige Leistungen gewährt werden, auf Erstausstattungen für Wohnung und Bekleidung sowie auf mehrtägige Klassenfahrten reduziert. Im Gegenzug stieg der sogenannte Eckregelsatz für den Haushaltsvorstand um ca. 16% auf 345 Euro für Westdeutschland und 331 Euro für Ostdeutschland an. Diese Pauschalierung einmaliger Leistungen reduziert den Verwaltungsaufwand und ermöglicht den Empfängern eine größere Flexibilität bei der Mittelverwendung. Gleichzeitig kann es jedoch zu finanziellen Engpässen kommen, wenn für Anschaffungen keine Rücklagen vorhanden sind oder gebildet werden.

Die Regelsätze für die weiteren Haushaltsmitglieder wurden neu gestaffelt (vgl. Tabelle).

Verglichen mit den alten Werten ergibt sich eine Verbesserung bei Kindern unter 7 Jahren und eine Verschlechterung bei älteren minderjährigen Kindern. Verändert wurden auch die Mehrbedarfszuschläge, wobei die Prozentsätze tendenziell unter den bisherigen Werten liegen. Die Absenkungen verhindern, daß der Mehrbedarfszuschlag auch auf die pauschalierten einmaligen Leistungen gewährt wird. Neu ist, daß künftig *alle* Alleinerziehenden einen Zuschlag erhalten und bei dessen Höhe außerdem die Zahl der Kinder stärker berücksichtigt wird. Insgesamt hängt es von der Haushaltszusammensetzung ab, ob sich die Geldleistungen verbessert oder verschlechtert haben.

Tabelle:
Regelsätze in Prozent des Eckregelsatzes

Alter	Sozialhilfe alt	Sozialgeld neu
0 - 6 Jahre	50 (55 bei Allein- erziehenden)	60
7 - 13 Jahre	65	60
14 - 17 Jahre	90	80
> 18 Jahre	80	80

Zuverdienstmöglichkeiten verbessert

Die Anrechnungsregeln für hinzuverdienendes Einkommen wurden ebenfalls verändert. Die ursprüngliche, zum 01.01.2005 in Kraft getretene Regelung wurde stark kritisiert, weshalb die Regeln für die ab dem 01.10.2005 gestellten Anträge neu gefaßt wurden. Konkret bleibt ein Einkommen bis 100 Euro anrechnungsfrei. Darüber hinaus werden von einem Bruttoeinkommen zwischen 100 und 800 Euro von dem 100 Euro übersteigenden Betrag 20% nicht angerechnet. Im Einkommensbereich zwischen 800 und 1 200 Euro (in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern bis 1 500 Euro) bleiben weitere 10% anrechnungsfrei. Einkommen, das die genannten Grenzen übersteigt, wird vollständig auf das ALG II angerechnet. Der maximale anrechnungsfreie Betrag beträgt somit 280 Euro für Haushalte ohne und 310 Euro für Haushalte mit Kindern.

Ein Vergleich der neuen Regel mit den bisherigen Zuverdienstmöglichkeiten wird dadurch erschwert, daß bisher ein Prozentsatz des *Nettolohns* anrechnungsfrei blieb. Im einzelnen blieb Einkommen bis zu einem Viertel des Regelsatzes anrechnungsfrei. Darüber konnte der Sozialhilfeempfänger 15% des Nettoeinkommens behalten bis der halbe Eckregelsatz erreicht wurde. Da der bisherige Eckregelsatz ohne die Pauschale für einmalige Leistungen berechnet wurde, ist für einen Vergleich der aktuelle Regelsatz um diese Pauschale zu vermindern. Wird in diesem Sinne fiktiv ein Regelsatz von 298 Euro für Westdeutschland unterstellt, ergibt sich ein maximaler anrechnungsfreier Betrag von 149 Euro. Für Ostdeutschland wären es entsprechend 143 Euro. Folglich wurde der Betrag, der einem Haushalt im unteren Einkommensbereich maximal verbleibt und der dort den Lohnabstand zwischen Arbeitslosengeld II und dem Ein-

kommen bei Erwerbstätigkeit definiert, in etwa verdoppelt und so der monetäre Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung verstärkt. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß der anrechnungsfreie Betrag von 100 Euro auch zur Abgeltung von Kosten für Versicherungen und von Werbungskosten dient, die in der Sozialhilfe gesondert vom Einkommen abgezogen werden konnten, so daß der Aufwuchs geringer ausfällt als es die nominalen Beträge vermuten lassen.

Gleichzeitig beginnt der Bereich, in dem hinzuverdienendes Einkommen vollständig auf die Grundversicherung angerechnet wird, erst bei einem deutlich höheren Wert, wobei der genaue Wert von der Lohnsteuerklasse und dem Vorhandensein von Kindern abhängt. Beispielsweise setzt bei einem Ledigen in Westdeutschland ein vollständiger Transferentzug bei einem Nettoeinkommen von etwa 900 Euro ein.²⁹ Im bisherigen System dagegen wurde bereits jeder Betrag über 571 Euro vollständig angerechnet.³⁰ Folglich wurden insbesondere die Anreize für die Ausweitung einer Teilzeiterwerbstätigkeit vergrößert.

Sanktionen verschärft, gemeinnützige Tätigkeiten erweitert

Die Sanktionsmechanismen bei der Verweigerung zumutbarer Arbeit im SGB II wurden verschärft, wobei die Zumutbarkeitsregeln als solche nicht verändert wurden. Zum einen wird der Regelsatz für Erwerbsfähige ab 25 Jahren in einem ersten Schritt um 30% statt um 25% gekürzt. Bei wiederholter Weigerung sind weitergehende Kürzungen möglich, der zuständige Sozialhilfeträger kann dann statt des Geldes in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen bzw. soll dies tun, sofern minderjährige Kinder im Haushalt leben. Zum anderen ist für Er-

²⁹ BOSS, A.; CHRISTENSEN, B.; SCHRADER, K.: Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeiträge 421. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2005.

³⁰ Der Betrag errechnet sich wie folgt: Maximal anrechnungsfrei blieben 149 Euro, davon 74,50 Euro direkt und weitere 74,50 Euro als 15% des 74,50 Euro übersteigenden Nettoeinkommens. Aus $0,15x = 74,50$ folgt $x = 496,67$, so daß ab einem Nettoeinkommen von $74,50 + 496,67 = 571,17$ Euro eine Transferentzugsrate von 100% gilt.

werbsfähige unter 25 Jahren bereits bei der ersten Weigerung die vollständige Streichung des Regelsatzes und eventueller Mehrbedarfzuschläge vorgesehen. Sie erhalten dann also nur die Kosten für Unterkunft und Heizung, die zudem direkt an den Vermieter gezahlt werden, sowie Sachleistungen oder geldwerte Leistungen.

Sofern die ALG II Empfänger keine Arbeit finden können, können ihnen Arbeitsgelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten angeboten und diese mit einer Mehraufwandsentschädigung entgolten werden. Diese Tätigkeiten sind allgemein unter der Bezeichnung „1-Euro-Jobs“ bekannt, da die Mehraufwandsentschädigung in vielen Fällen einen Euro pro Stunde beträgt. Das Angebot solcher Tätigkeiten ist nicht neu, sondern war in ähnlicher Form auch im Sozialhilferecht verankert. Gleiches gilt für die Höhe der Mehraufwandsentschädigung. Allerdings werden die „1-Euro-Jobs“ öffentlich stärker wahrgenommen und in relativ großem Umfang eingesetzt. Die Anrechnungsmodalitäten bleiben ebenfalls unverändert, d. h., die Mehraufwandsentschädigung wird nicht auf die Grundsicherungsleistung angerechnet und verringert in diesem Sinne den Lohnabstand zwischen dem ALG II und dem Lohn aus einer regulären Beschäftigung. Wie groß dieses Problem ist, hängt maßgeblich davon ab, ob diese Tätigkeiten tatsächlich nur Personen angeboten werden, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance haben.

Zuständigkeiten neu geregelt

Hinsichtlich der Zuständigkeit für Bearbeitung und Finanzierung der Grundsicherungsleistung fand eine grundlegende Neugestaltung statt. So liegt die Trägerschaft für die Regelsätze, Mehrbedarfzuschläge, Beiträge zur Sozialversicherung und alle Leistungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei der Bundesagentur für Arbeit. Die Kommunen bleiben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die einmaligen Leistungen sowie für Maßnahmen, die zur Überwindung persönlicher Probleme beitragen sollen (z. B. Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung), zuständig. Bei der Finanzierung beteiligt sich der Bund allerdings an den Kosten für Unterkunft und Heizung, um die gesetzlich vorgeschriebene Entlastung der Kom-

munen um 2,5 Mrd. Euro jährlich sicherzustellen. Darüber hinaus gibt es eine Experimentierklausel, die 69 Kommunen die Übernahme der vollen Trägerschaft ermöglicht (sogenanntes Optionsmodell). Mit Hilfe dieses Modells sollen insbesondere alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden getestet werden, während die Finanzierung der ansonsten durch die Arbeitsagentur zu erbringenden Leistungen beim Bund verbleibt.

Durch die Aufteilung der Aufgaben zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen bedarf die Realisierung der ursprünglichen Idee einer einheitlichen Anlaufstelle für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger zusätzlicher Kooperationsmechanismen. Das SGB II sieht deshalb die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen und den Kommunen vor, die durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge institutionell gestaltet werden. Dabei bedeutet die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nicht automatisch, daß die Empfänger auch komplett von einem Mitarbeiter betreut werden. In der Stadt Halle beispielsweise erfolgt – ähnlich wie beim Arbeitslosengeld I – eine Trennung der Bearbeitung der Anträge auf Leistungen und der eigentlichen Beratung. Außerdem werden telefonische Auskünfte nur über eine Hotline erteilt. Sowohl bei der Antragsbearbeitung als auch bei den telefonischen Auskünften findet zudem eine Rotation der Mitarbeiter statt, so daß zunächst ggf. eine große Zahl von Personen zu kontaktieren ist, ehe die persönliche Beratung durch einen festen Ansprechpartner stattfindet.

Sofern auf der örtlichen Ebene die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nicht zustande kam, erfolgt eine getrennte Betreuung durch Arbeitsagentur und Kommunen zu den von ihnen jeweils verantworteten Handlungsfeldern. Dies war in 21 Kommunen der Fall, während in der großen Mehrheit der Fälle (360) Arbeitsgemeinschaften eingerichtet wurden.³¹ Insgesamt gibt es damit bei der organisatorischen Ausgestaltung der sozialen Grundsicherung drei „Modelle“: Eine gemeinsame Betreuung durch die Arbeitsgemeinschaften, eine alleinige Betreuung durch die Kommunen und eine getrennte Betreuung durch Arbeitsagenturen und Kommunen.

³¹ Die Zahlenangaben wurden der Seite www.arbeitsmarktreform.de entnommen. Stand März 2005, gelesen am 02.02.2006.

Multiple Analysen des Ausstiegs aus der Sozialhilfe rar

Während sich einige der institutionellen Mängel der Reform unmittelbar aus der bisherigen Analyse der Regelungen erschließen, ist für weitere ein Blick auf empirische Analysen zur bisherigen Sozialhilfe für Erwerbsfähige erforderlich. Im folgenden wird deshalb geprüft, wie die Hartz IV-Reform vor dem Hintergrund der in den Studien als signifikant ermittelten Aspekte zu bewerten ist. Berücksichtigt werden ausschließlich Untersuchungen, die die möglichen Faktoren gemeinsam (multiple) analysiert haben, da andernfalls die Gefahr besteht, daß scheinbar ermittelte Zusammenhänge zwischen zwei Variablen auf nicht berücksichtigte Hintergrundfaktoren zurückzuführen sind.

Signifikanzanalysen der Ausstiegsentscheidung von Sozialhilfeempfängern sind in der ökonomischen Literatur rar. Dort dominiert die Modellierung von Arbeitsangebotsentscheidungen und deren empirische Analyse. Diese ist jedoch mit zwei Problemen behaftet, die unmittelbare Schlußfolgerungen für die Ausstiegsentscheidungen von Sozialhilfeempfängern stark erschweren. Zum einen wird der in die Schätzung einbezogene Personenkreis in der Regel nicht auf die Empfänger von Sozialhilfe beschränkt. Folglich besteht die Gefahr, daß das Verhalten der unabhängig von Sozialhilfe lebenden Personen die Verhaltensmuster der Sozialhilfebezieher überdeckt. Zum anderen ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit dem Ausscheiden aus der Sozialhilfe. So waren z. B. Ende 2000 immerhin 146 069 Empfänger von Sozialhilfe vollzeit- oder teilzeiterwerbstätig. Folglich konzentriert sich die nachfolgende Auswertung auf Analysen, die unmittelbar den Ausstieg aus bzw. die Verweildauer in der Sozialhilfe analysieren. Aus der ökonomischen Forschung sind dies im wesentlichen Riphahn (1999), Wilde (2003) und Schneider, Uhlendorff (2005).³²

³² RIPHAWN, R. T.: Why did social assistance dependence increase? – The dynamics of social assistance dependence and unemployment in Germany, Habilschrift zur Erlangung der venia legendi in Volkswirtschaftslehre. München 1999. – WILDE, J.: Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommens-Panel. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 223, 2003, S. 719-742. – SCHNEIDER, H.;

In der soziologischen Forschung ist die Analyse der Ausstiegsprozesse stärker verbreitet. Allerdings beschränken sich viele Studien bei ihren erklärenden Variablen auf soziodemographische Charakteristika des Haushalts, während ökonomische Faktoren wie das potentielle Einkommen bei Erwerbstätigkeit vernachlässigt werden. Ausnahmen sind insbesondere Gangl (1998) und Gebauer, Vobruba (2003), weshalb diese ebenfalls in die Auswertung einbezogen werden.³³

Anreizdiskussion nicht auf Lohnabstand beschränken

In der Diskussion über potentielle negative Anreizwirkungen der sozialen Grundsicherung dominiert das Argument, der Lohnabstand zwischen Erwerbseinkommen und Sozialhilfe bei Nichterwerbstätigkeit sei zu gering, so daß es sich nicht lohne zu arbeiten. Eine empirische Prüfung dieses Arguments ist jedoch schwierig, da zwar der Sozialhilfeanspruch eines Haushalts relativ gut berechnet werden kann, der potentielle Lohn bei Erwerbstätigkeit jedoch unbekannt ist. Deshalb muß für die Messung des Lohnabstands auf Approximationen zurückgegriffen werden. Einige Autoren tun dies sehr grob mittels einer Dummyvariablen für mindestens zwei Kinder im Haushalt. Diese Variable greift den Sachverhalt auf, daß der Lohnabstand um so kleiner wird je größer ein Haushalt ist, weil die Sozialhilfefzahlungen für jede zusätzliche Person im Haushalt stärker steigen als die Summe aus Nettoerwerbseinkommen und Kindergeld. Dieser Dummy ist stets insignifikant.

Der Autor mißt in seiner Studie den Lohnabstand differenzierter, indem er für das potentielle Einkommen die durchschnittlichen Bruttolöhne von Hilfsarbeitern verwendet, sie haushaltsspezifisch in Nettolöhne umrechnet und hiervon den jeweiligen Sozial-

UHLENDORFF, A.: Transitions from welfare to employment: Does the ratio between labor income and social assistance matter? Schmollers Jahrbuch 125, 2005, S. 51-61.

³³ GANGL, M.: Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten – Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. Zeitschrift für Soziologie 27, 1998, S. 212-232. – GEBAUER, R.; VOBRUBA, G.: The open unemployment trap: Life at the intersection of labour market and welfare state – The case of Germany. Journal of Social Policy 32, 2003, pp. 571-587.

hilfeanspruch abzieht. Durch die Verwendung von Durchschnittslöhnen werden auch hier vorrangig die Unterschiede beim Lohnabstand durch unterschiedliche Haushaltsgrößen und -zusammensetzungen abgebildet. Trotz der differenzierten Messung des Sachverhalts ist die Lohnabstandsvariable auch bei ihm insignifikant. Kleine Haushalte schaffen den Ausstieg also nicht besser als große, obwohl sie eine erheblich bessere finanzielle Anreizstruktur haben. Ergänzend zum Lohnabstand berücksichtigt der Autor einen Dummy für Haushalte, die ihre finanzielle Situation als schlecht einstufen. Dieser hat einen signifikant positiven Einfluß, was darauf hindeutet, daß die Haushalte ihre finanzielle Situation durch einen Ausstieg verbessern können oder dies zumindest mittelfristig erwarten.

Schneider und Uhlendorff messen das potentielle Einkommen, indem sie das Einkommen des Haushaltsvorstands und ggf. seines Partners über einen Humankapitalansatz schätzen und anschließend das Maximum der beiden Werte verwenden. Dieses setzen sie ins Verhältnis zu dem Sozialhilfetrage, den der Haushalt ohne eigenes Einkommen erhalten würde. Für Haushalte, bei denen der Quotient größer als eins ist, steigt die Abgangswahrscheinlichkeit in ihrer Untersuchung mit steigendem Lohnabstand signifikant an.

Insgesamt zeigen die empirischen Studien jedoch an, daß die Diskussion über Ausstiegsanreize nicht monokausal geführt werden sollte. Allerdings berücksichtigt lediglich der Autor auch alternative Anreizfaktoren. Unter Bezugnahme auf Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung nimmt er Variablen in sein Modell auf, die approximativ die Qualität der Beziehung zwischen den Mitarbeitern des Sozialamts und den Sozialhilfeempfängern messen. Dabei zeigt sich u. a. eine signifikant höhere Ausstiegswahrscheinlichkeit für Haushalte, die vom Sozialamt zu persönlichen Problemen und Alltagssorgen beraten wurden. Dies ist ein Indiz dafür, daß ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Sozialamtsmitarbeitern und Hilfeempfängern deren Bereitschaft zur Kooperation erhöht und in diesem Sinne ausstiegsfördernd wirkt.³⁴

³⁴ Für eine theoretische Konzeption zu diesen Überlegungen vergleiche WILDE, J.: Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung nach Hartz IV. IWH-Diskussionspapiere Nr. 1/2006.

Humankapital und Haushaltsstruktur bedeutsam

Neben Anreizmechanismen sind auch das Humankapital und die Haushaltsstruktur mögliche Einflußfaktoren für die Ausstiegswahrscheinlichkeit. Bei den Humankapitalvariablen zeigen sich signifikant bessere Ausstiegchancen für Jüngere und für Personen mit beruflichen Qualifikationen wie z. B. einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Allerdings sind diese nicht in allen Modellen signifikant. Dies könnte mit den möglichen Entwertungsprozessen bei Langzeitarbeitslosen zusammenhängen. Eine solche Vermutung wird gestützt durch den signifikant negativen Einfluß der Langzeitarbeitslosigkeit. Hinzu kommen personenbezogene Risikofaktoren. Fast alle Autoren weisen bei Haushaltsmitgliedern mit Handicap oder mit gesundheitlichen Defiziten eine signifikant niedrigere Abgangsrate bzw. Ausstiegswahrscheinlichkeit nach.

Die Haushaltsstruktur ist bei fast allen Schätzungen von signifikanter Bedeutung, wobei tendenziell Haushalte mit mindestens zwei Erwachsenen (insbesondere Paare ohne Kinder) bessere und Alleinerziehende schlechtere Ausstiegchancen haben. Die Signifikanz von Kindern im Haushalt variiert zwischen den Studien. Sofern zwischen Kindern im Vorschulalter und älteren Kindern unterschieden wird, zeigen sich für Haushalte mit Kindern im Vorschulalter schlechtere Ausstiegchancen als für Haushalte, in denen nur ältere Kinder leben.

Der Autor deckt darüber hinaus die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Überwindung der Abhängigkeit von der Grundsicherung auf, indem er zeigt, daß Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren nur in Westdeutschland schlechtere Ausstiegchancen haben, während sie sich in Ostdeutschland von den übrigen Haushalten nicht signifikant unterscheiden. Die Berücksichtigung dieser Interaktion zwischen Region und Kindern im Vorschulalter führte darüber hinaus zur Insignifikanz des Dummies für Ostdeutschland, der vorher beim Autor ähnlich wie in anderen Studien signifikant positiv war. D. h., die trotz der schwierigeren Arbeitsmarktsituation ermittelten besseren Ausstiegchancen in Ostdeutschland sind auf die dort besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückzuführen.

„Sozialhilfekarriere“ nur zum Teil schädlich, gemeinnützige Arbeit unzureichend

Hinsichtlich der „Sozialhilfekarriere“ besteht zwischen den Studien, die diesen Sachverhalt berücksichtigen, Übereinstimmung darin, daß sich Haushalte mit einem wiederholten Bezug von Sozialhilfe nicht signifikant von Erstbeziehern unterscheiden. Möglicherweise überlagern sich hier die negativen Effekte einer dauerhaft geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und die positiv wirkenden Lerneffekte aus der erfolgreichen Überwindung des früheren Sozialhilfebezugs. Demgegenüber wirkt die Dauer der aktuellen Bezugsperiode signifikant negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Überwindung der Sozialhilfeabhängigkeit.

Die Teilnahme an gemeinnütziger Arbeit wird nur vom Autor ausgewertet. Dabei zeigt sich, daß Haushalte, in denen ein Mitglied an gemeinnütziger Arbeit teilgenommen hat oder aktuell teilnimmt, eine signifikant niedrigere Ausstiegswahrscheinlichkeit aufweisen. Dies kann auf Selektionseffekte zurückzuführen sein, falls vor allem Personen mit geringen Ausstiegchancen für die Maßnahmen ausgewählt wurden. In diesem Fall bedeutet das Resultat, daß die gemeinnützigen Tätigkeiten nicht ausreichen, um die Ausstiegchancen der Teilnehmer denen der Nichtteilnehmer zumindest anzugleichen.

Organisatorische Veränderungen teilweise Rückschritt

Die empirischen Resultate betreffen nicht alle Bestandteile der Hartz IV-Reform, so daß sie keine umfassende Bewertung erlauben. Dennoch geben sie wichtige Hinweise auf Stärken und Schwächen bzw. Unvollständigkeiten der Reform.

Die Insignifikanz von unterschiedlich großen Lohnabständen für unterschiedliche Haushaltsgößen ist ein deutlicher Hinweis darauf, daß bei den von sozialer Grundsicherung betroffenen Personen komplexere Anreizstrukturen zu beachten sind. Beispielsweise nützt bei einem alleinstehenden Alkoholkranken der größte Lohnabstand nichts, wenn es nicht gelingt, die Sucht zu überwinden, während für einen Familienvater mit Kindern

möglicherweise bereits 50 Euro mehr im Monat, mit denen er seinen Kindern eine Freude bereiten kann, ein erstrebenswertes Ziel sind. Es ist deshalb zu prüfen, inwieweit die Hartz IV-Reform diesen komplexeren Anforderungen gerecht wird.

Bei den organisatorischen Veränderungen ergibt sich dabei ein differenziertes Bild: Einerseits unterstreichen die Studien die Bedeutung einer möglichst schnellen Reintegration in den Arbeitsmarkt. Von daher ist es als vorteilhaft zu bewerten, daß nun für alle arbeitsfähigen Grundsicherungsempfänger das volle Förderinstrumentarium der Arbeitsagenturen zur Verfügung steht und die Beratung zu Fragen des Arbeitsmarktes aus einer Hand erfolgt.

Andererseits ist nicht sichergestellt, daß tatsächlich die komplette Betreuung der Hilfesuchenden durch eine feste Bezugsperson erfolgt. Wird beispielsweise die Antragstellung durch andere und zudem noch wechselnde Personen begleitet als später die eigentliche Beratung, so sind die Betroffenen zunächst einem anonymen Apparat ausgesetzt, zu dem kein Vertrauen aufgebaut werden kann. Ein solches Vertrauen jedoch würde die Beratung zu persönlichen Anliegen, die die Ausstiegswahrscheinlichkeit signifikant erhöht, wesentlich erleichtern. Gleichzeitig wird bei einer Trennung von Antragsbearbeitung und Beratung die Chance verpaßt, bereits bei der Antragstellung auf mögliche Problemfelder aufmerksam zu werden. Folglich ist zu vermuten, daß die Reform und ihre konkrete Umsetzung hinsichtlich einer ganzheitlichen Betreuung der Betroffenen zu einer Verschlechterung gegenüber dem bisherigen System führen.

Förderpolitik zweischneidig

Die Studien deuten auf Entwertungsprozesse beim Humankapital hin, vor allem von „alten“ Qualifikationen wie einer höheren Schul- oder z. T. auch einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Diese reichen für signifikant bessere Ausstiegchancen nicht mehr ohne weiteres aus. Inwieweit die Hartz IV-Reform diesen Entwertungsprozessen besser Rechnung trägt als die bisherige Sozialhilfe, ist gegenwärtig noch schwierig zu beurteilen. Positiv zu bewerten ist der Zugang zu allen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dagegen

ist eine starke Verbreitung von 1-Euro-Jobs eher kritisch zu sehen, da das entsprechende Vorgängerinstrument nicht ausreichend war, um geringere Ausstiegsschancen auszugleichen.

Generell steht man bei diesen Arbeitsgelegenheiten vor einem Dilemma: Einerseits soll es sich – um Verdrängungseffekte für reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden – um zusätzliche Tätigkeiten handeln. Andererseits sind diese Tätigkeiten genau deshalb nicht ohne weiteres als Brücke zum ersten Arbeitsmarkt geeignet. Folglich sind diese Jobs nur dann ein qualifizierendes Instrument, wenn „Basisfähigkeiten“ wie z. B. die Gewöhnung an einen regelmäßigen Tagesrhythmus vermittelt werden müssen. Sie können deshalb nur ein Baustein beim Aufbau von Humankapital sein, dem weitere Schritte der Hinführung zum ersten Arbeitsmarkt folgen müssen. Dies ist prinzipiell auch im Gesetz verankert, indem eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist, die nach Ablauf eines halben Jahres zu erneuern ist, wobei die gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen sind. Hier muß die Praxis der kommenden Jahre zeigen, ob dies nur eine Verwaltung der Arbeitssuchenden mit neuem Etikett wird oder ob tatsächlich ein systematischer Aufbau der Erwerbsfähigkeit stattfindet wie er z. B. im sogenannten „Wisconsin-Modell“ vorgesehen ist.³⁵

Hinsichtlich der Bedeutung finanzieller Anreize zeigen die meisten Studien – wie bereits erwähnt – nicht das a priori erwartete Ergebnis. Allerdings kann wegen der Begrenztheit der Meßkonzepte nicht ausgeschlossen werden, daß ein größerer Lohnabstand zumindest für Teile der Betroffenen eine motivierende Wirkung ausübt. Insofern ist zu vermuten, daß die deutlichen Verbesserungen bei den Transferentzugsraten im unteren Einkommensbereich zusätzliche Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Ausweitung von Erwerbstätigkeit schaffen. Für diejenigen Einkommensbereiche, in denen keine aufstockende Grundsicherungsleistung mehr gezahlt wird, bleiben die Lohnabstände weitgehend unverändert, da sich an der grundsätzlichen Struktur der Leistungen und deren Höhe nur wenig geändert hat. Folglich ist für diese Einkommensbe-

reiche keine substanzielle Änderung der Anreizsituation eingetreten.

Bei Alleinerziehenden nicht nur Symptome bekämpfen

Weitere Probleme bei einer Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung sind Kinder im Vorschulalter und Alleinerziehenden-Situationen. Hinsichtlich der Kinderbetreuung weitet das SGB II die im Sozialhilferecht auf Alleinerziehende beschränkte Bestimmung, daß die Kommunen auf eine vorrangige Bereitstellung von Ganztagsbetreuung hinwirken sollen, auf alle erwerbsfähigen Erziehenden aus. Von den empirischen Resultaten her ist zu erwarten, daß eine Ausweitung des Betreuungsangebotes in Westdeutschland den Ausstieg erleichtern würde. Bei der Alleinerziehenden-Situation bedeutet der alleinige Fokus auf die Kinderbetreuung eine Beschränkung auf die Bekämpfung der Folgen statt auf eine Beseitigung der Ursachen. Vorbeugende Maßnahmen – die allerdings nicht Gegenstand des Gesetzes zur Grundsicherung sein können – wie z. B. Ehevorbereitungskurse oder eine Verstärkung der Angebote zur Konfliktberatung und -bewältigung spielen dagegen bisher weder in der ökonomischen noch in der öffentlichen Diskussion eine Rolle.

Weiterer Reformbedarf: Handlungsmöglichkeiten und -grenzen

Auf institutioneller Ebene beinhaltet die Reform verschiedene Komponenten, die möglicherweise zu einem Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben. Nicht jede dieser Komponenten kann allerdings korrigiert werden, ohne andere Ziele der Reform oder der sozialen Grundsicherung zu gefährden.

Ein erster Aspekt wird in der Öffentlichkeit unter dem Stichwort „Atomisierung der Gesellschaft“ diskutiert und meint die gestiegene Zahl der Bedarfsgemeinschaften durch den Auszug von Kindern und die Trennung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften. Der Auszug von Kindern wird durch die Reform gefördert, da der Unterhaltsrückgriff auf die Eltern abgeschafft wurde. Das Vorhaben der Großen Koalition zur Korrektur die-

³⁵ Vgl. z. B. OCHEL, W.: Welfare to Work in den USA – Das Beispiel Wisconsin, in: ifo Schnelldienst 55 (3), 2002, S. 39-42.

ses Sachverhaltes ist zu begrüßen. Hinsichtlich der Trennung nichtehelicher Lebensgemeinschaften wurde die Rechtslage nicht verändert, so daß hier keine neuen Probleme verursacht wurden. Die Lösung der vorhandenen Probleme ist allerdings nicht trivial, da in der Regel kaum nachweisbar sein dürfte, daß ein Auszug wegen der Grundsicherungsleistungen erfolgt ist. Eine Umkehrung der Beweislast könnte die Hemmschwelle zum Mißbrauch erhöhen. Darüber hinaus sind wie bisher Kontrollen erforderlich, um Scheinwohnungen aufzudecken.

Ebenfalls zu einem Anstieg der Empfängerzahlen beigetragen haben könnte die Ausweitung der Vermögensfreibeträge. Deren Senkung würde allerdings die Bemühungen konterkarieren, die Menschen zu mehr privater Vorsorge für das Alter anzuhalten, so daß es hier zu einem Zielkonflikt käme. Besser wäre deshalb eine gewisse Umschichtung von den allgemeinen Vermögensfreibeträgen zu den Freibeträgen für die Alterssicherung.

Ein weiterer Zielkonflikt ergibt sich für einen anderen Verursacher. So wurde in verschiedenen Studien nachgewiesen, daß ein beträchtlicher Teil der Haushalte, die einen Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten, diesen Anspruch nicht geltend gemacht haben.³⁶ Als eine wichtige Ursache wurden Stigmatisierungseffekte ermittelt. Die Neugliederung der sozialen Grundsicherung einschließlich der Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ könnte dazu beigetragen haben, die Stigmatisierungseffekte zu verringern und somit die Quote der Inanspruchnahme zu erhöhen. Dies ist fiskalisch ärgerlich, im Sinne des Ziels der Armutsvermeidung jedoch ein positiver Effekt.

Bezüglich der Ausgestaltung von Anreizstrukturen zeigen die empirischen Studien, daß der Fokus nicht allein auf finanzielle Anreize ausgerichtet sein sollte. Vielmehr sollte der Motivation über Beziehungen zwischen den Mitarbeitern der Ämter und den Leistungsempfängern eine größere Beachtung geschenkt werden als bisher, um so die Primärmotivation der Betroffenen zu stärken. Dies betrifft zum einen institutionelle Aspekte, indem die „Betreuung aus einer Hand“ nicht nur für Fra-

gen des Arbeitsmarktes praktiziert, sondern umfassend verstanden wird. Zum anderen ist die Bedeutung des Aufbaus von Vertrauensverhältnissen für die Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung bei Schulung der Mitarbeiter und der Praxis in den Ämtern stärker als bisher zu beachten.³⁷

Bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sollten die 1-Euro-Jobs nur ein Zwischenschritt vor weiteren Maßnahmen sein, die unmittelbar eine Brücke zum ersten Arbeitsmarkt darstellen. Dies wird durch den Gesetzestext selbst auch so intendiert, wobei die konkrete Ausgestaltung allerdings nicht definiert ist. Hier wird erst in Zukunft beurteilt werden können, ob eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Praxis realisiert werden kann. Gegebenenfalls werden hier weitere Reformen oder Förderelemente notwendig sein.

Hinsichtlich der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist anzustreben, daß neben einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und der Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Westdeutschland auch der Stabilität von Paarbeziehungen bzw. der Konfliktbewältigung eine größere Bedeutung als bisher beigemessen wird. Dies würde ebenso wie die anderen beiden Maßnahmenbereiche nicht nur dazu beitragen, die Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung zu erleichtern, sondern auch prophylaktisch deren Entstehung vorbeugen.

Joachim.Wilde@iwh-halle.de

³⁶ Vgl. WILDE, J.; KUBIS, A.: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe – Eine empirische Analyse des Unerwarteten. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 225, 2005, S. 347-373, und die dort zitierten Quellen.

³⁷ Für einen weitergehenden Reformvorschlag vgl. WILDE, J., a. a. O.

Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? – Bericht über einen Workshop im IWH –

Seit kurzem wird in Deutschland eine Debatte über eine Neuorientierung der Politik des Bundes und der Länder zugunsten bestimmter Regionen oder Regionstypen, also der Raumentwicklungspolitik, geführt. Im Kern geht es um die Frage, ob die Raumentwicklungspolitik in Deutschland künftig stärker die Wachstumszentren unterstützen soll, statt – wie bisher – vor allem strukturschwache Regionen zu fördern.³⁸ Daraus ergibt sich allerdings als Nächstes die Frage, welche Art von Hilfe dann künftig noch den strukturschwachen Regionen gewährt wird.

Um zur Beantwortung dieser Fragen beizutragen, führt das Institut für Wirtschaftsforschung Halle zusammen mit zwei Partnern ein Forschungsprojekt durch (Angaben zum Projekt, zum Auftraggeber und zu den Projektpartnern enthält der Kasten 1).

Im Rahmen des Projektes fand am 21. Juni 2005 am IWH ein Workshop statt, der – im Sinne

Kasten 1:

Informationen zum Forschungsprojekt: „Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung“

<i>Projektlaufzeit</i>	Beginn: Januar 2005 Abschluß: März 2006
<i>Projektleitung:</i>	Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
<i>Projektpartner:</i>	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Münster; Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner
<i>Auftraggeber:</i>	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
<i>Projekt-Website:</i>	http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/index.html?ressortforschung/raumordnung/ausgleichssysteme.html

einer Grundlagenveranstaltung – den politischen Status quo räumlicher Ausgleichspolitik und vorhandene Forschungsergebnisse zu diesem Thema zur Diskussion stellte. An dem Workshop nahmen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Forschungsinstituten und Beratungsunternehmen sowie Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bundes- und Landesbehörden teil.

Der vorliegende Beitrag gibt wichtige Inhalte der Vorträge und Diskussionen auf dem Workshop wieder und soll auf diese Weise eine breitere Öffentlichkeit für die Relevanz des Themas sensibilisieren.³⁹ Der Bericht folgt nicht streng chronologisch dem Ablauf der Tagung – vielmehr wird versucht, wichtige Vortrags- und Diskussionsinhalte um drei Leitthemen zu gruppieren, die sich durch Vorträge und Diskussionen auf dem Workshop zogen:

- Gründe für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik;
- Inhalte einer künftigen stärkeren Wachstumsorientierung in der Raumentwicklungspolitik;
- Begründungen und Ansatzpunkte für die künftige Unterstützung strukturschwacher Regionen.

Abschließend wird ein kurzes Fazit aus dem Workshop zum „Ob“ und „Wie“ einer Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik gezogen.

Gründe für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik

Die Debatte darüber, ob man in der Raumordnungspolitik eher dem Wachstumsziel oder dem Ausgleichsziel den Vorrang geben sollte, ist an sich nicht neu – sie wird geführt seitdem es Raumentwicklungspolitik gibt. Allerdings wurde sie bis vor kurzem hauptsächlich in akademischen Zirkeln geführt. Nunmehr, und das ist neu, wird sie auch in

³⁸ Die Debatte über eine Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik wird zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten geführt. Allerdings ist gerade in Deutschland als einem föderal verfaßtem Staat mit einer ausgeprägten polyzentrischen Siedlungsstruktur die Frage der Gewichtung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel eine zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Frage.

³⁹ Der hier veröffentlichte Beitrag faßt die zentralen Ergebnisse einer Langfassung des Workshop-Berichtes zusammen, die in den Internet-Seiten des BBR enthalten ist (<http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/index.html?ressortforschung/raumordnung/ausgleichssysteme.html>). Dort finden sich auch das Programm des Workshops sowie die Präsentationen der Referenten.

einer breiteren Öffentlichkeit, von Politikern und Verwaltungsexperten, geführt. Bei der Eröffnung des Workshops hatte Ulrich Blum, IWH, einen wesentlichen Grund hierfür genannt: die Situation knapper öffentlicher Kassen zwingt zum Nachdenken darüber, wieviel räumlichen Ausgleich sich die Gesellschaft künftig leisten kann. Zum Argument der Knappheit öffentlicher Mittel kommen weitere Anlässe hinzu, die Manfred Sinz, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), in seinem Vortrag als „säkulare Trends“ bezeichnete: Intensivierung des Wettbewerbs der Regionen im Zuge der Globalisierung und der Europäischen Integration, die demographische Entwicklung sowie den Zwang, mit knappen Energie-, Rohstoff- und Umweltressourcen umgehen zu müssen. Schwerpunktmäßig ging er dann auf die beiden erstgenannten Aspekte – auf den intensivierten Wettbewerb sowie den demographischen Wandel ein.

Im Kontext mit einem *intensivierten Wettbewerb der Regionen* komme, wie Sinz betonte, einer neuen Liga von Metropolregionen eine wichtige Rolle zu (zum Begriff Metropolregionen vgl. die im Kasten 2 gegebenen Hintergrundinformationen). Letztere bedeuten neue Verflechtungsräume und neue Implikationen für die Ausgleichspolitik. An die Stelle der traditionell in der Raumordnungs- und -entwicklungspolitik üblichen Stadt-Land-Debatte trete nunmehr die Frage, wieviel Bevölkerung man von einem Zentrum aus erreichen kann.

Was die *demographische Entwicklung* als Triebfeder für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik betrifft, verlange speziell die Entwicklung in Ostdeutschland eine Neujustierung. Diese Neujustierung betreffe die öffentlichen Daseinsvorsorge. Momentan gäbe es Auslastungsgrade bei der Daseinsvorsorge, die nicht mehr wirtschaftlich seien. Es entwickle sich ein zunehmender Trade-off zwischen Erreichbarkeit und Effizienz. Durch den demographischen Wandel werde die Nachfragestruktur ausgedünnt.

Akzeptiert man die oben angeführten Gründe, die für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik sprechen, stellt sich die Frage, wie denn eine Politik aussehen soll, die stärker auf die Wachstumszentren ausgerichtet ist.

Kasten 2:

Europäische Metropolregionen in Deutschland

Im Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 8. März 1995 über einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen wurde der Stellenwert der Metropolregionen hervorgehoben: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozeß zu beschleunigen.“ (MKRO 1995, S. 87). Der o. g. Beschluß nannte als europäische Metropolregionen in Deutschland die Räume (vgl. ebd., S. 88):

- Berlin/Brandenburg
- Hamburg
- München
- Rhein-Main
- Rhein-Ruhr
- Stuttgart

sowie als „potentielle Metropolregion europäischen Zuschnitts“ (ebd.) die Stadtregion

- Halle/Leipzig – Sachsendreieck.

Mit Beschluß der MKRO vom 28.04.2005 wurden vier weitere Regionen in die Gruppe der europäischen Metropolregionen aufgenommen (MKRO 2005, S. 2):

- Bremen/Oldenburg
- Hannover-Braunschweig-Göttingen
- Nürnberg
- Rhein-Neckar.

Diese 11 Regionen bilden zugleich den „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (<http://www.deutsche-metropolregionen.org/>).

Die Metropolregionen sind nicht als eine zusätzliche Kategorie des sogenannten Zentrale-Orte-Systems (mit Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren) zu verstehen (sie umfassen zum Teil auch mehrere Oberzentren). Bei der Auswahl der Metropolregionen spielten neben Kriterien des Bevölkerungspotentials und der Wirtschaftskraft vor allen *funktionale Kriterien*, etwa die Bedeutung der Regionen als international bedeutsame ökonomische und politische Entscheidungszentren, eine Rolle (vgl. MKRO 1995, S. 87 f.). Bei dieser Auflistung von Metropolregionen waren aber nicht allein analytische Befunde wichtig, vielmehr handelt es sich um ein normatives Konzept, so daß auch die o. g. Auflistung und die Abgrenzung der einzelnen Regionen nichts Abgeschlossenes, Endgültiges darstellen.

Quellen: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 8. März 1995, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnung in Deutschland, 2. Auflage, Bonn, November 1996, S. 75-96. – Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluß der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin, in: http://www.bmwbv.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklungsraumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, gelesen am 07.02.2006.

Stärkere Wachstumsorientierung in der Raumentwicklungspolitik:

Empirie liefert bislang wenig Ansatzpunkte

Die Idee einer Hinwendung zu einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik hat nicht zuletzt aufgrund der Betonung von Agglomerationsvorteilen in modernen regionalökonomischen Theorieansätzen an Popularität gewonnen. Es kann nunmehr gefragt werden, wie (aus der Sicht der Theorie und der empirischen Agglomerationsforschung) eine Unterstützung für Wachstumszentren aussehen könnte und wie man solche Wachstumszentren identifizieren kann. Erstgenannte Frage war Gegenstand des Vortrags von Peter Franz, IWH, zur zweiten gaben die Ausführungen von Sinz den Stand der Debatte wieder.

Franz diskutierte, was aus theoretischer Sicht unter Agglomerationseffekten zu verstehen ist und welche empirischen Befunde über Agglomerationseffekte es gibt. Bekanntlich spielen Agglomerationseffekte in modernen regionalökonomischen Theorien, etwa in der sogenannten Neuen Ökonomischen Geographie und in regionalökonomischen Interpretationen der sogenannten Neuen Wachstumstheorie eine prominente Rolle zur Erklärung regionalen Wirtschaftswachstums. Franz empfahl auf der Grundlage der von ihm diskutierten empirischen Forschungsergebnisse eine differenziertere Sicht auf Agglomerationseffekte. Nicht bei allen Branchen bestehe überhaupt die Neigung zur räumlichen Konzentration. Speziell High-Tech-Branchen würden „keinen verstärkten Trend zur räumlichen Konzentration im Sinne von ‚industrial districts‘“⁴⁰ aufweisen. Dies lasse vermuten, daß für High-Tech-Sektoren Urbanisationsvorteile im Vergleich zu Agglomerationsvorteilen eine größere Bedeutung haben. Als Feld, in dem empirische Forschung bislang defizitär ist, nannte der Referent den empirischen Nachweis technologischer Spillover. Diese sind eine wichtige Form externer Effekte und gelten in neueren Theorieansätzen als zentraler Erklärungsfaktor regionalen Wirtschaftswachstums. Kaum systematisch erforscht worden seien ferner sogenannte Agglomerationsnachteile

(z. B. Kosten durch Verkehrsstaus), die sich auf die einzelwirtschaftlichen Kalkulationen von Unternehmen auswirken. Franz resümierte, daß die empirischen Forschungen bislang nur wenig handhabbare Ansatzpunkte für regionalpolitisches Handeln lieferten.

Eine wesentliche Frage ist, welches denn die Wachstumszentren sind, auf die künftig womöglich die Raumentwicklungspolitik fokussiert werden könnte. Diesbezüglich wurde in der Diskussion auf das generelle Problem jeder Raumentwicklungspolitik verwiesen – die Auswahl der „richtigen“ Regionen, die begünstigt werden sollen. Es könne, wie Gerhard Untiedt, GEFRA, Münster, betonte, zu Effizienzverlusten kommen, wenn man auf die falschen Regionen setzt.

Ungeachtet fortbestehender Forschungsdefizite und theoretischer Vorbehalte haben Politik und Planungspraxis bereits erste Vorstellungen entwickelt, welche Regionen die Wachstumszentren in Deutschland sind. Dies konnte man den Ausführungen von Sinz entnehmen, der im Kontext mit dem Raumentwicklungs-Leitbild „Beitrag zum Wachstum“ auf die Europäischen Metropolregionen in Deutschland einging. Sinz erläuterte, daß es sich bei diesen sogenannten Metropolregionen um Raumeinheiten einer neuen Liga, oberhalb der derzeitigen Oberzentren handele. Diese Metropolregionen seien durch weitreichende Verflechtungsbeziehungen gekennzeichnet.⁴¹ Die Metropolregionen seien auch „Wachstumsmotoren“ und Regionen, wo der „Strukturwandel voranschreitet und gefördert wird“ (ders.).

Auf die in der Diskussion von Konrad Lammers, HWWA, gestellte Frage, wie diese ausgewiesenen Metropolregionen identifiziert wurden, antwortete Sinz, daß es sich um eine Mischung aus „Analytik, Imaginisierung und Politisierung“ handle.

Was die Art und Weise der Stärkung der Stärken betrifft, äußerte Sinz die Meinung, daß diese über unterschiedliche Mechanismen erfolgen müsse, etwa über den Finanzausgleich oder über unterschiedliche Organisationsstrukturen. Er nannte drei Instrumente, die einen Beitrag zur Stärkung der Stärken

⁴⁰ Präsentation von Franz, P., Folie 14, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Franz_Workshop_Halle.pdf

⁴¹ Vgl. dazu auch die Präsentation zum Vortrag von Sinz, M. und die dort enthaltenen kartographischen Darstellungen, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Sinz_Workshop_Halle.pdf

der Metropolregionen leisten könnten: *Erstens*: die Bemühungen von Regionen um das Etikett „Metropolregion“ und den diesbezüglichen Wettbewerb der Regionen; *zweitens*: spezielle Programme der Europäischen Union (von denen Sinz erwartet, daß sie demnächst aufgelegt würden); *drittens*: den Ausbau der transnationalen Verkehrsverbindungen, deren Knoten die Metropolregionen seien.

Begründungen und Ansatzpunkte für die künftige Unterstützung strukturschwacher Regionen: Regionalpolitischer Instrumentenkasten ist begrenzt

Die Debatte über eine stärkere Hinwendung zu einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik provoziert die Frage, welche Unterstützung künftig die strukturschwachen Regionen erhalten sollten. Es ging um Begründungen und Ansatzpunkte für solche Unterstützungsmaßnahmen.

Über eine Bestandsaufnahme möglicher Begründungen für räumliche Ausgleichspolitik referierte Heiderose Kilper, IRS, Erkner. Erläutert wurden verfassungsrechtliche, raumordnungspolitische und ökonomische Begründungen für Ausgleichspolitik. Bei der raumordnungspolitischen Begründung wurde auf das existierende Spannungsverhältnis zwischen dem Ordnungs-, dem Entwicklungs- und dem Ausgleichsziel verwiesen. Bei der ökonomischen Begründung unterschied die Referentin zwischen der Theorie des allokativen und der Theorie des distributiven Marktversagens. Der Vortrag zeigte, daß die außerökonomischen Begründungen der Ausgleichspolitik ein größeres Gewicht gegenüber den ökonomischen Begründungen haben.

Diese Sicht fand eine Bestätigung auch durch den Vortrag von Untiedt, der über ausgleichspolitische Implikationen regionalökonomischer Theorien referierte. Auf der Grundlage der regionalökonomischen Theorien gibt es nach seiner Einschätzung nur wenige Ansatzpunkte für ausgleichspolitisches Handeln: Nicht in Konflikt mit dem Wachstumsziel stehe, so der Vortragende, die Investitionsförderung, die – bei regionalen Unterschieden bezüglich der technischen Effizienz der Produktion – mit Maßnahmen im Infrastruktur- und Humankapitalbereich kombiniert werden sollte. Von Intentionen, besonders wachstumsträchtig erscheinende Branchen gezielt zu fördern, wie dies

mitunter aus bestimmten regionalökonomischen Theorieansätzen (insbesondere aus der sogenannten Neuen Außenhandelstheorie) abgeleitet werde, riet der Referent dringend ab. In der Diskussion wurden weitere ökonomischen Risiken ausgleichspolitischer Maßnahmen angesprochen: Christiane Krieger-Boden, IfW, Kiel, verwies darauf, daß man sehr viel Geld in die Hand nehmen müsse, wenn man sich gegen die starken Marktkräfte stemmen möchte. Die Wirkungen seien aber angesichts existierender Pfadabhängigkeiten der regionalen Entwicklung sowie angesichts multipler Gleichgewichte nicht genau vorherzusehen.

Wenn es um die künftige Ausgestaltung von Unterstützungsmaßnahmen für strukturschwache Regionen geht, ist es auch zweckmäßig, den Blick darauf zu richten, was räumliche Ausgleichspolitik bislang geleistet hat. Mit dieser Frage befaßten sich die Vorträge von Björn Alecke, GEFRA, und Gerhard Heimpold, IWH.

Alecke, der in seinem Vortrag die Ergebnisse makroökonomischer Studien vorstellte, zeigte für die Investitionsförderung als Kernbestandteil der Regionalförderung tendenziell positive Effekte. So hätte die Studie, die von Schalk und Untiedt (2000) durchgeführt wurde,⁴² positive Nettowirkungen auf Investitionen, Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit ergeben. Die Analyse von Eckey und Kosfeld (2004)⁴³ habe positive Einkommenswirkungen im Fördergebiet gezeigt, die jedoch nicht signifikant waren, und einen nur geringen positiven Einkommenseffekt im Nicht-Fördergebiet. Alecke verwies auf die Kohärenz der dargestellten Befunde mit den Ergebnissen mikroökonomischer Studien. Über letztere referierte Heimpold. Er verwies auf einzelbetriebliche Analysen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels, die positive Anstoßwirkungen der Investitionsförderung für das Investitions geschehen zeigten. Nicht ökonomisch basierte Un-

⁴² Vgl. SCHALK, H. J.; UNTIEDT, G.: Regional investment incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth, in: The Annals of Regional Science: An International Journal of Urban, Regional and Environmental Research and Policy. Vol. 34, 2000, 2, pp. 173-195.

⁴³ Vgl. z. B. ECKEY, H.-F.; KOSFELD, R.: Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 55/04.

tersuchungen, etwa Vollzugsanalysen auf der Basis von Förderstatistiken, lieferten zwar Indizien für räumliche Ausgleichswirkungen, etwa im Sinne positiver Beschäftigungseffekte in einer Reihe von Regionen, die von der Förderung begünstigt waren. Sie besitzen aber eine deutlich begrenzte Aussagefähigkeit, weil sie keine Ziel-Mittel-Kausalitäten aufzeigen können, wie Heimpold betonte. Gleichwohl erfüllen auch Vollzugsanalysen und Fallstudien wichtige Funktionen bei der Evaluierung räumlicher Ausgleichspolitik.

Die vorliegenden Ergebnisse der makroökonomischen Evaluierungsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik seien dagegen ambivalent. Für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zeigten sich laut Alecke „tendenziell keine positiven Effekte“⁴⁴, für Maßnahmen, die der Weiterbildung dienen, existierten „schwach ausgeprägte positive Wirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte“⁴⁵. Die mikroökonomischen Studien verwiesen, wie Heimpold ausführte, auf ähnliche Ergebnisse. Die Mehrzahl dieser Studien zeige keine oder negative oder keine eindeutig positiven Effekte von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. In der Diskussion wurde von Jürgen Riedel, TraST, München, darauf aufmerksam gemacht, daß die mikroökonomischen Evaluierungsstudien aktiver Arbeitsmarktpolitik bestimmte Wirkungsaspekte ausblenden würden, etwa die Vermeidung von Kosten, die entstehen, wenn Menschen aufgrund der Belastung durch die Arbeitslosigkeit krank werden. Heimpold ergänzte diese Überlegungen und verwies auf Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Infrastrukturausbau.⁴⁶ Martin T. W. Rosenfeld, der das IWH-Projektteam leitet, verwies darauf, daß es vorteilhaft sein kann, im Rahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik eine gezielte Orientierung von Qualifizierungsmaßnahmen am Bedarf von Investoren, etwa bei Neuansiedlungen, zu praktizieren.

Die künftige Hilfe für strukturschwache Regionen steht in Verbindung mit der diskutierten Profilierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. Weil diese Metropolregionen nach dem Verständnis der Raumplanung nicht nur die jeweiligen Kernstädte umfassen, sondern auch das Umland der Zentren, könnte man eine Verantwortung letzterer für die sie umgebende strukturschwächere Peripherie sehen. Sinz vertrat in diesem Zusammenhang die normative Position, daß eine politische Stärkung der Metropolregionen für diese die Verpflichtung bringt, ihrer Peripherie zu helfen. Er sprach von einer „Wachstumsstrategie mit eingebauter Solidaritätsstrategie“. In der Diskussion wurde von Kilper die Frage gestellt, ob diese räumlichen Verantwortungsgemeinschaften/Solidargemeinschaften von Kern und Peripherie, die aus den neuen Metropolregionen und ihrem schwächeren Umland gebildet werden sollen, auch zur Bildung neuer administrativer Einheiten führen müßten. Krieger-Boden merkte in diesem Kontext an, daß eine räumliche Verantwortungsgemeinschaft nicht auf moralischen Druck zu gründen sei, dieser funktioniere zwar in einer Familie (Sinz hatte die räumlichen Solidargemeinschaft mit einer Familie verglichen), nicht aber in einer Region, die sich aus verschiedenen administrativen Einheiten zusammensetzt.

Sinz erwiderte, daß momentan an Veränderungen in der administrativen Gliederung nicht gedacht sei und zählte Beispiele dafür auf, daß Agglomerationen die Initiative ergriffen hätten und ihren Blick über die eigenen administrativen Grenzen hinaus richten würden (z. B. Region Stuttgart). Kooperationen und Vernetzungen würden sich in größerem regionalen Maßstab abspielen, mit der angesprochenen Verantwortungsgemeinschaft von Kern und Peripherie. Sinz merkte jedoch an, daß diese Entwicklungen letztendlich auch eine staatliche Absicherung finden müßten.

Bei der Diskussion über eine Umorientierung der Raumentwicklungspolitik zugunsten der wachstumsstarken Räume und die damit einhergehende Solidaritätsstrategie wurden auch Konsequenzen für die öffentliche Daseinsvorsorge thematisiert.

⁴⁴ Präsentation von Alecke, B., Folie 18, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Alecke_Workshop_Halle.pdf

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Solche Effekte werden in einer Studie der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH dargestellt, vgl. KÜHNERT, U.; WAHL, B.: Infrastruktur in der Region entwickeln: Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und Westdeutschland. LASA-Studie, Nr. 42, Potsdam 2004.

Speziell in Ostdeutschland gehe es (vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen) um die Prüfung von Defiziten und von Bündelungsbedarf (Sinz). Es gelte, die Frage zu beantworten, wo, in welchen Größenordnungen und unter Zugrundelegung welcher Erreichbarkeitsstandards die neue Daseinsvorsorge ausgestaltet werden soll. Es werde zur Reduzierung der zentralen Orte kommen müssen. Die dann noch vorhandenen zentralen Orte müßten eine „Solidaritätsfunktion“ ausüben. Dazu bedürfe es einer Ausgleichspolitik. Zur Operationalisierung des Gleichwertigkeitspostulats sei es notwendig, Mindeststandards im Sinne zumutbarer Distanzen zu setzen.

Verschiedene Diskussionsteilnehmer hoben hervor, daß sich die Unterstützung für die strukturschwachen Regionen nicht auf die Gewährleistung einer Mindest-Daseinsvorsorge beschränken dürfe. Martin Gornig, DIW Berlin, betonte das Erfordernis der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Riedel hob das Erfordernis hervor, schwache Regionen zu befähigen, sich selbst zu helfen. Dies sei, so die Meinung Riedels, im Workshop noch zu wenig thematisiert worden. Es dürfe bei der Ausgleichspolitik nicht nur um die Sicherung von Grundbedürfnissen gehen, sondern auch um die Befähigung der Bewohner strukturschwacher Regionen, sich selbst aus der schwierigen Situation herauszubringen. Die Argumentation mit Marktunvollkommenheiten zur Begründung von Ausgleichspolitik sei sehr abstrakt. Erforderlich sei bei-

spielsweise die Vermittlung angepaßter Bildungsinhalte und die Verbesserung der Absorptionsfähigkeit von Regionen für neue Technologien. Möglicherweise böten die etablierten ökonomischen Theorien und Modelle nicht hinreichend Ansatzpunkte für die Ausgestaltung einer solchen Politik einer Hilfe zur Selbsthilfe, und man müßte gegebenenfalls auch Anleihe in anderen Theoriezweigen, etwa in der Entwicklungsökonomik, nehmen.

Fazit

Die Notwendigkeit einer Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik wurde auf dem Workshop weithin bejaht. Bei der Beantwortung der Frage, wie eine stärkere Wachstumsorientierung erreicht werden soll, stößt die Politik unverändert auf das Problem der Identifikation der „richtigen“ Wachstumsräume, und es lassen sich aus der Empirie bislang kaum praktikable instrumentelle Ansatzpunkte für eine räumliche Wachstumspolitik ableiten. Bei der Verbesserung der Wirksamkeit der Ausgleichspolitik steht vor allem die Aufgabe an, neue Mindeststandards der Daseinsvorsorge zu definieren und Anreize zu schaffen, daß auf mittlere Sicht die Transferabhängigkeit der Empfängerregionen verringert werden kann. Dazu werden im Abschlußbericht entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de

IWH-Bauumfrage Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2006: etwas stabilere Ertragslage, Erwartungen weniger pessimistisch

Auch im Jahr 2005 hatten Sonderfaktoren, vor allem Vorzieheffekte infolge der Kürzung der Eigenheimzulage, Restmaßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden und einzelne Großprojekte, die bis 2002 beobachtete steile Abwärtsbewegung der Bauproduktion abgebremst. Die Beschäftigung ist dabei etwas stärker als im Jahr zuvor abgebaut worden, was sich positiv auf Produktivität und Arbeitskosten ausgewirkt hat.

Ungeachtet dessen sind die Bauunternehmen nach wie vor einem harten Wettbewerb ausgesetzt:

Obwohl die ostdeutschen Bauinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung inzwischen deutlich den Stand in den alten Bundesländern unterschreiten, ist der Besatz an Beschäftigten auf dem Bau im Osten immer noch deutlich höher als im Westen. Auf 1 000 Einwohner kommen rund 40 Bauarbeiter und somit zwei Drittel mehr als in alten Bundesländern. Zudem sind entgegen dem vorangegangenen Trend im Bauhauptgewerbe in den letzten beiden Jahren per saldo mehr Betriebe neu hinzugekommen als aus dem Bestand ausgeschieden. Im zu-

rückliegenden Jahr erhöhte sich die Betriebszahl um 2%, vor allem aufgrund von Kleinstbetrieben (Ich-AGs, Existenzgründungen und Ausgründungen aus größeren Betrieben), die den eingesessenen Betrieben kostenseitig Konkurrenz machen. Von den 23 094 Betrieben des Bauhauptgewerbes beschäftigten laut Totalerhebung des Statistischen Bundesamtes im Juni 2005 inzwischen 92% weniger als 20 Mitarbeiter (Westdeutschland: 90%). Diese Betriebsgruppe hat im Unterschied zu den übrigen Betrieben auch hinsichtlich der Beschäftigtenzahl an Bedeutung zugenommen. Ihr Anteil liegt nun mit 48% in etwa so hoch wie in den alten Ländern. Eine ähnliche Entwicklung dürfte sich im Ausbaugewerbe vollzogen haben.

Auch die vom IWH im Dezember 2005 durchgeführte Bauumfrage weist auf stark divergierende Entwicklungen hin. Trotz der Sondereinflüsse mußten die Unternehmen im zurückliegenden Jahr ihre Produktion zum Teil kräftig einschränken. Die Rückgänge waren sowohl im Wohnungsbau als auch im Nichtwohnbau mit etwa 6% nahezu so hoch wie im Jahr zuvor. Ein Viertel der Unternehmen – und dies gilt für alle Sparten – mußte sogar Umsatzeinbußen von mehr als 10% verbuchen. Ein ähnlich

hoher Anteil an Unternehmen hat die Umsätze allerdings um mehr als 10% steigern können. Eine Betrachtung nach Betriebsgrößenklassen zeigt, daß diese Tendenz auf ein günstigeres Verhältnis von Expansion zu Schrumpfung im kleinbetrieblichen Sektor zurückzuführen ist. Hier ergibt sich im Unterschied zu den übrigen Gruppen ein eindeutiges Übergewicht von Unternehmen mit Umsatzzuwächsen gegenüber denen mit Umsatzrückgang.

Unterschiedliche Tendenzen zeigen sich auch hinsichtlich der Ertragslage. Eine leichte Verbesserung wäre hier zu erwarten gewesen, weil die Beschäftigung stärker reduziert wurde als die Bauleistung gesunken ist. Diese Entwicklung wurde allerdings im vergangenen Jahr von den Preissteigerungen bei Mineralöl und bezogenen Vorprodukten sowie dem Wettbewerbsdruck konterkariert. So ist im IWH-Panel die Zahl der Unternehmen mit Gewinn zurückgegangen (vgl. Tabelle 1). Davon betroffen ist hauptsächlich der Tiefbaubereich, wo die Verteuerung von Kraftstoffen, Metallen und Halbzeugen (hier vor allem Rohre) besonders zu Buche schlägt. Bei schwacher öffentlicher Nachfrage und gleichzeitigem Auslaufen flutbedingter infrastruktureller Maßnahmen war

Tabelle 1:

Entwicklung der Ertragslage in den Ende 2005 aktiven ostdeutschen Bauunternehmen
- in % der befragten Unternehmen -

	2002	2003	2004	Voraussichtl. 2005
<i>Baugewerbe insgesamt</i>				
Gewinn	43	44	40	37
Kostendeckung	33	36	37	46
Verlust	24	20	23	17
<i>Hochbau</i>				
Gewinn	36	42	40	41
Kostendeckung	33	37	36	41
Verlust	31	21	24	18
<i>Tiefbau</i>				
Gewinn	51	53	41	31
Kostendeckung	33	34	36	51
Verlust	16	13	23	17
	100	100	100	100
<i>Ausbau</i>				
Gewinn	43	37	37	34
Kostendeckung	33	37	41	50
Verlust	24	26	22	16
Jeweils insgesamt	100	100	100	100

Fälle: 2002: 281, 2003: 284, 2004: 285, 2005: 286.

Quelle: IWH-Bauumfrage vom Dezember 2005.

eine vollständige Überwälzung auf die Baupreise auszuschließen. Bei den Hochbauleistungen ist dies stärker gelungen, wie auch die Preisindizes der Baunachfrage nach Sparten zeigen.

Alles in allem hat sich aber auch der Anteil der Verlustbetriebe verringert – eine zweifellos positive Nachricht. Die Bauunternehmen verharren in weit geringerem Maße als im Jahr zuvor im Verlustzone. Zugleich ist die Fluktuation innerhalb der Gruppe der Gewinnunternehmen geringer geworden (vgl. Tabelle 2). Das Bemühen der Unternehmen um eine Verbesserung bzw. erfolgreiche Verteidigung der einmal erreichten Ertragssituation scheint somit im letzten Jahr – wenn auch nur in einem kleinen Schritt – gefruchtet zu haben.

Zudem haben die ostdeutschen Unternehmen ihre Position auf den Baumärkten außerhalb der neuen Länder halten können. Laut IWH-Umfrage ist seit einigen Jahren ein fester Teil von Unternehmen erfolgreich in den alten Bundesländern tätig (vgl. Tabelle 3). Dieser Anteil schwankt zwischen den Sparten von 42% bis 50%. Dabei ist die Tendenz zu beobachten, daß nach einer erfolgreichen Etablierung versucht wird, den Umsatzanteil dort systematisch auszuweiten. Inzwischen reali-

sieren 12% der Unternehmen mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in den alten Bundesländern. Eine ganze Reihe von Unternehmen ist zudem außerhalb Deutschlands aktiv.

Tabelle 2:
Veränderung der Ertragssituation im Zeitraum von 2003 bis 2005 im Baugewerbe Ostdeutschlands
- in % der Unternehmen gemäß der Ertragslage im Vorjahr -

	Gewinn	Kostendeckung	Verlust
2004	2005		
	Gewinn	73	23
	Kostendeckung	14	73
	Verlust	12	43
Insgesamt	37	46	17
2003	2004		
	Gewinn	68	19
	Kostendeckung	19	64
	Verlust	19	30
Insgesamt	40	37	23

Quelle: IWH-Bauumfrage vom Dezember 2005.

Tabelle 3:
Anteil des Umsatzes der ostdeutschen Bauunternehmen in den alten Ländern an ihrem Umsatz insgesamt
- in % der befragten Unternehmen -

	Kein Absatz	bis 10%	11 bis 50%	mehr als 50%	Insgesamt
<i>Baugewerbe insgesamt</i>					
2003	56	17	17	10	100
2004	54	18	17	11	100
2005	54	16	18	12	100
<i>Hochbau</i>					
2003	53	23	16	8	100
2004	53	21	15	11	100
2005	50	19	19	12	100
<i>Tiefbau</i>					
2003	60	16	16	8	100
2004	53	20	18	9	100
2005	57	16	17	10	100
<i>Ausbau</i>					
2003	57	11	19	13	100
2004	58	10	18	14	100
2005	58	10	18	14	100

Fälle: 306.

Quelle: IWH-Bauumfrage vom Dezember 2005.

Tabelle 4:

Umsatz- und Beschäftigungserwartungen für 2006 im ostdeutschen Baugewerbe

	Zunahme			Gleich- stand	Abnahme				Saldo aus Zu- und Abnahme	Veränderung gegenüber 2005
	über 5%	bis 5%	Ins- gesamt		Ins- gesamt	bis 5%	5 bis 10%	über 10%		
	in % der Unternehmen je Bausparte								Prozentpunkte	in %
Umsatzerwartung										
Bauhauptgewerbe	20	9	29	25	46	14	13	22	-17	-2,2
dar.: Hochbau	22	6	28	28	44	15	13	16	-16	-2,5
Tiefbau	18	13	31	21	48	13	13	22	-17	-2,0
Ausbaugewerbe	12	20	32	27	41	7	13	21	-9	-3,7
Baugewerbe insgesamt	18	12	30	25	45	12	13	20	-15	-2,4
Beschäftigungserwartung										
Bauhauptgewerbe	33	13	46	7	47	18	11	18	-1	-1,9
dar.: Hochbau	35	11	46	9	45	15	12	18	1	-1,8
Tiefbau	32	13	45	6	49	22	10	17	-3	-1,9
Ausbaugewerbe	27	13	40	13	47	8	12	27	-7	-3,8
Baugewerbe insgesamt	31	13	44	9	47	15	11	21	-3	-2,2

Fälle: Umsatzerwartungen n = 214, Beschäftigungserwartungen: n = 276.

Quelle: IWH-Bauumfrage vom Dezember 2005.

Geringfügig hat sich die Liquiditätslage im zurückliegenden Jahr verbessert, auch wenn mit 52% nach wie vor eine Mehrheit der Unternehmen diese als schlecht bezeichnet (Dezember 2004: 54%). Eine Verbesserung ist vor allem bei den Hoch- und Ausbaufirmen eingetreten, während die Tiefbauunternehmen eher von einer Verschlechterung berichten. Kleine Fortschritte zeichnen sich hinsichtlich des Zahlungsverhaltens der Kunden ab. „Nur noch“ 24% der Befragten vermelden eine Verschlechterung (Vorjahr: 32%). Allerdings bleibt der Anteil der Unternehmen, die Forderungsverluste melden, mit 87% weiterhin extrem hoch. Bei 46% der Unternehmen, das sind 4 Prozent weniger als im Jahr zuvor, erreichen die damit verbundenen Einbußen mehr als 0,5% des Umsatzes.

Für das laufende Jahr 2006 bleiben die befragten Unternehmen zwar in der überwiegenden Mehrheit skeptisch, die erwarteten Einbußen fallen aber etwas geringer aus als im Jahr zuvor (vgl. Tabelle 4). Nach der Umsatzschätzung, die wie in den zurückliegenden Jahren nur reichlich zwei Drittel der Befragten wagten, ergibt sich ein Rückgang von etwa 2,4%. Der Personalabbau von 2,2%, bezogen auf den durchschnittlichen Stand im Jahr 2005, deutet allerdings auf keine weiteren Produktivitätssteigerungen hin. Dies ist vor allem auf die

kleineren Betriebe zurückzuführen, die im laufenden Jahr signifikant häufiger am positiven Ende der Skala vertreten sind und im Durchschnitt einen Personalaufbau anstreben.

Wie in den zurückliegenden Jahren streuen die Einschätzungen zur Umsatz- wie Beschäftigungsentwicklung innerhalb der Sparten und zwischen ihnen beachtlich. Auch wenn im Unterschied zu früheren Jahren die Häufung der Unternehmen am negativen Ende der Skala etwas geringer ausfällt, dürfte der Selektionsprozeß an Schärfe nicht abnehmen. Davon ist vor allem das Ausbaugewerbe betroffen. Reichlich ein Viertel dieser Unternehmen erwartet einen mehr als zehnprozentigen Beschäftigungsabbau. Im Durchschnitt ergibt sich sogar ein Beschäftigungs- und Umsatzrückgang von knapp 4%, obwohl die Geschäftsaussichten angesichts der vorgesehenen Absetzbarkeit von Aufwendungen für handwerkliche Bauleistungen durch private Haushalte, der vorgezogenen Aktivitäten privater Haushalte wegen der Abschaffung der Eigenheimzulage und der Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht so schlecht scheinen. Die Skepsis ist hier wohl vor allem wegen der Konkurrenz von Seiten der Existenzgründungen und Ich-AGs besonders ausgeprägt.

Brigitte.Loose@iwh-halle.de

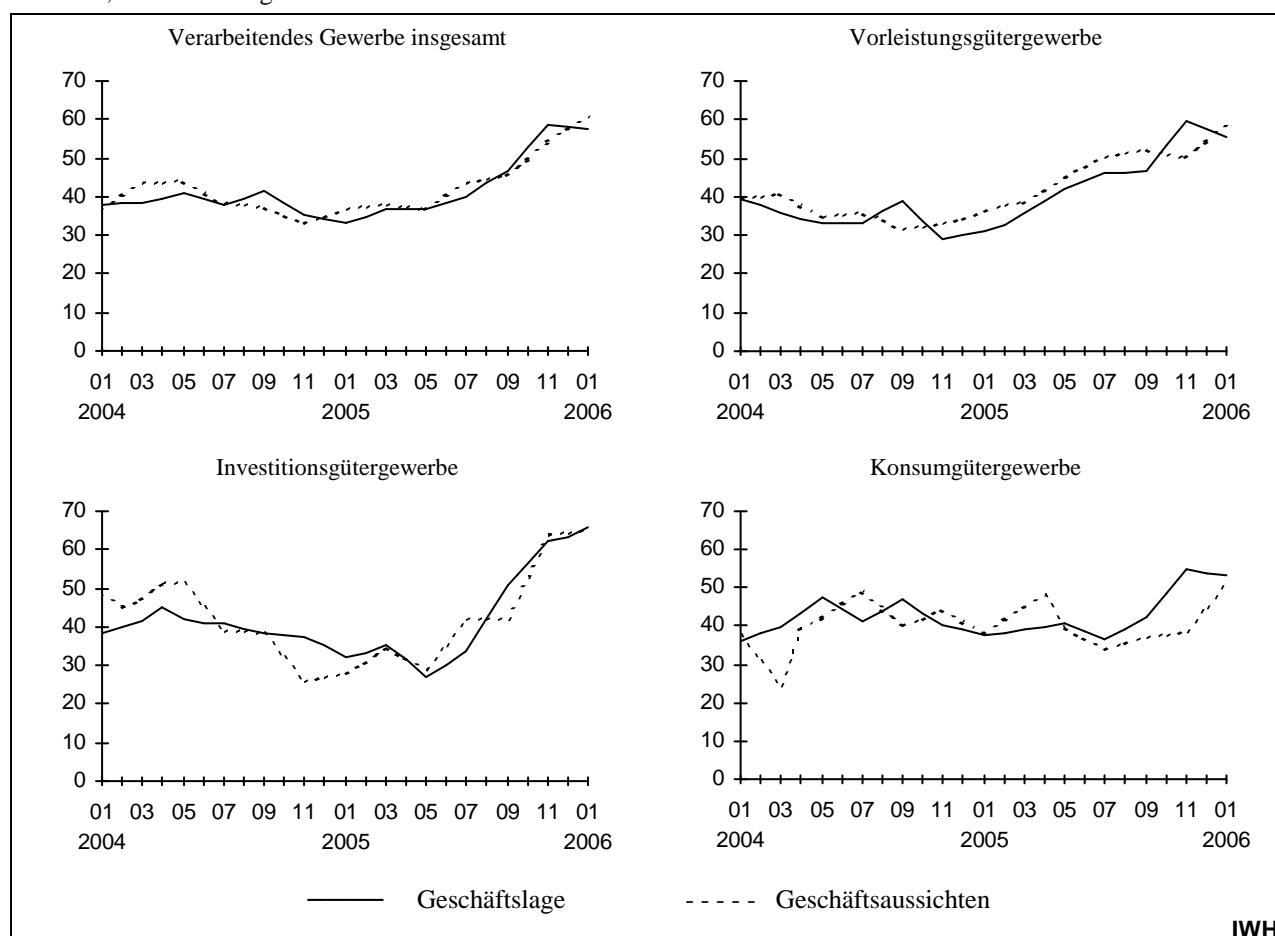
IWH-Industrienumfrage im Januar 2006: Optimistische Erwartungen heizen das Geschäftsklima an

Im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe haben zu Jahresbeginn die Auftriebskräfte weiter die Oberhand, wie die IWH-Befragung unter rund 300 Industrieunternehmen signalisiert. So setzte sich die seit einigen Monaten anhaltende Erwärmung des Geschäftsklimas auch im Januar fort, wobei die Urteile zu Lage und Aussichten zusammengekommen den Stand vom November 2005 um fünf Saldenpunkte übertreffen. Dahinter verbirgt sich eine gegenläufige Entwicklung der beiden Komponenten: die Geschäftslage für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt hat sich gegenüber der vergangenen Befragung verschlechtert, wohingegen die Geschäftserwartungen erheblich positiver als in der Vorperiode ausfallen (vgl. Tabelle). Hierbei handelt es sich

aber um ein saisonales Muster, d. h., der Rückgang der Einschätzungen zur Lage bei gleichzeitiger Aufhellung der Aussichten tritt regelmäßig zu Jahresbeginn auf.

Die konjunkturelle Botschaft der jüngsten Zahlen kommt in saisonbereinigter Betrachtung zum Vorschein, wo sich der Saldo der positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* gegenüber November kaum verringert hat (vgl. Abbildung). Damit beschreibt der Saldenstand noch immer ein Fünf-Jahres-Hoch. Die *Geschäftsaussichten* werden auch unter Ausschluß des saisonalen Bonus noch überaus günstig beurteilt; lediglich im Januar 2001 war der Optimismus größer. Rund 76% bzw. 81% der Firmen geben zum Jahresauftakt Positivurteile

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe
- Salden^a, saisonbereinigte Monatswerte -



^a Die Salden von Geschäftslage und -aussichten werden als Differenz aus den Prozentanteilen der jeweils positiven und negativen Urteile der befragten Unternehmen berechnet und nach dem Berliner Verfahren (BV4) saisonbereinigt. Für längere Zeitreihen siehe „Periodische Informationen/Aktuelle Konjunkturdaten“ unter www.iwh-halle.de.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

(„gut“ und „eher gut“) zu den aktuellen und zukünftigen Geschäften ab.

Die fachlichen Hauptgruppen zeichnen ein differenziertes Bild. So melden die Vorleistungsgüterproduzenten eine Verringerung der Geschäftstätigkeiten gegenüber November – eine Einschätzung, die sowohl von Seiten der Chemischen Industrie als auch aus dem Glas- und Keramikgewerbe zu vernehmen ist. Der langjährige Mittelwert der Urteile wird aber bei Weitem übertroffen. Auch rechnen die Unternehmen damit, daß sich die positive Grundtendenz in Zukunft fortsetzen wird.

Die Verschlechterung der gegenwärtigen Lage in Verbindung mit optimistischeren Erwartungen findet sich auch im Konsumgütergewerbe und hier insbesondere bei den Einschätzungen der Nahrungs-

güterproduzenten sowie der Hersteller von Möbeln und Musikinstrumenten wieder. Hier spielen wohl die zu erwartenden Vorzieheffekte aufgrund der für 2007 geplanten Mehrwertsteuererhöhung eine Rolle.

Die Geschäfte im Investitionsgüterbereich haben entgegen der Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt noch einmal zugelegt. Insbesondere der Fahrzeugbau sowie die Herstellung von Metallerzeugnissen entwickelte sich positiv. Die Geschäftserwartungen der Investitionsgüterproduzenten verharren auf dem hohen Niveau der Vorperiode und damit deutlich über dem langjährigen Mittel.

Sophie.Woersdorfer@iwh-halle.de

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfragen im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe - Vergleich der Ursprungswerte mit Vorjahreszeitraum und Vorperiode, Stand Januar 2006 -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Jan. 05	Nov. 05	Jan. 06	Jan. 05	Nov. 05	Jan. 06	Jan. 05	Nov. 05	Jan. 06	Jan. 05	Nov. 05	Jan. 06	Jan. 05	Nov. 05	Jan. 06
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a														
Geschäftslage															
<i>Industrie insgesamt</i>	26	31	30	40	50	46	30	17	21	5	3	3	31	61	53
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	23	34	33	43	45	44	27	18	19	7	3	4	32	59	53
Investitionsgüter	25	30	30	39	53	50	32	14	19	4	3	1	28	66	60
Ge- und Verbrauchsgüter	29	25	26	37	55	47	33	18	24	2	2	4	31	60	45
dar.: Nahrungsgüter	31	26	25	25	53	48	43	20	26	1	1	1	13	57	45
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	12	22	17	45	42	45	36	28	28	7	8	10	14	28	24
50 bis 249 Beschäftigte	27	31	31	40	54	48	30	14	19	4	1	2	33	69	58
250 und mehr Beschäftigte	39	40	36	32	50	47	25	10	17	4	0	0	43	79	67
Geschäftsaussichten															
<i>Industrie insgesamt</i>	20	25	30	49	48	51	27	25	17	4	2	2	38	45	63
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	22	25	29	50	45	54	23	27	14	5	3	2	44	39	67
Investitionsgüter	16	26	31	50	50	53	26	22	16	8	2	0	33	52	68
Ge- und Verbrauchsgüter	22	22	32	46	51	44	31	25	21	1	2	3	37	46	52
dar.: Nahrungsgüter	34	25	31	33	47	43	34	27	20	0	1	6	32	44	48
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	9	14	20	46	35	47	39	42	29	6	9	4	10	-2	34
50 bis 249 Beschäftigte	20	28	33	54	50	52	23	22	13	3	0	2	47	56	71
250 und mehr Beschäftigte	35	29	31	39	58	55	19	13	14	8	0	0	46	74	72

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für Januar 2006 vorläufig. – ^b Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 2003 angepaßt.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Veranstaltungen:

Vorankündigungen:

“1st Halle Efficiency and Productivity Analysis Workshop - HEPAW”

Am 20. und 21. Juni 2006 wird das IWH gemeinsam mit dem Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) einen Workshop zu den Themen Effizienz- und Produktivitätsanalysen, den “1st Halle Efficiency and Productivity Analysis Workshop - HEPAW” veranstalten. Ziel des Workshops ist die Diskussion aktueller theoretischer und empirischer Forschungsergebnisse der Produktivitäts- und Effizienzmessung aus den Disziplinen Volkswirtschaftslehre, Agrarökonomik, Betriebswirtschaftslehre, Operations Research und verwandten Gebieten. Dazu werden theoretische und empirische Arbeiten aus den Anwendungsfeldern Agrarwirtschaft, Regulierung, Gesundheitsökonomik, Produktionstheorie, Umweltökonomik, Staat und Industrie vorgestellt.

Der Workshop soll insbesondere dazu dienen, die Gemeinschaft der deutschen Produktivitätsforschung zusammenzubringen, ist aber selbstverständlich für alle Interessierten geöffnet.

Als Keynote Speaker konnten die international ausgewiesenen Wissenschaftler Prof. Tim Coelli, University of Queensland, und Prof. Subal Kumbhakar, Binghamton University, gewonnen werden.

Die Veranstaltungsausschreibung, Details zum Workshop und weitere Informationen sind unter <http://www.iwh-halle.de/d/start/News/workshop200606/info.htm> zu entnehmen,

Workshop „Monetary and Financial Economics”

Das IWH organisiert gemeinsam mit der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg sowie dem Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank den Workshop „Monetary and Financial Economics”. Die Veranstaltung findet in Halle am 29. und 30. Juni 2006 nunmehr in vierter Auflage statt. Der Workshop bietet ein Forum für Nachwuchswissenschaftler, eigene Forschungsarbeiten aus allen Bereichen der monetären Ökonomik einem kompetenten Auditorium zur Diskussion zu stellen.

Für weitere Informationen zu den Veranstaltungen siehe www.iwh-halle.de (Termine).